

PROVINCIA DE RIO NEGRO

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

**IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO**

**INFORME FINAL
SEPTIEMBRE DE 2011**

RAMIRO SORIA

ÍNDICE

<u>1. INTRODUCCIÓN GENERAL</u>	<u>5</u>
<u>2. MARCO TEÓRICO A SER UTILIZADO EN LA ASISTENCIA.....</u>	<u>8</u>
2.1 INTRODUCCIÓN.....	9
2.2 CONCEPTOS Y TIPOS DE INCIDENCIA	9
2.3 ETAPAS DE UN ANÁLISIS DE INCIDENCIA NORMATIVA DEL GASTO	11
2.3.1 ELECCIÓN DE LAS FUENTES DE DATOS.....	12
2.3.2 IDENTIFICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL GASTO PÚBLICO	13
2.3.3 ELECCIÓN DE LA VARIABLE DE BIENESTAR	16
2.3.4 ELECCIÓN DEL CRITERIO DE IMPUTACIÓN DEL GASTO	17
2.4 INDICADORES DE DESIGUALDAD, PROGRESIVIDAD Y REDISTRIBUCIÓN	18
2.4.1 MEDIDAS DE DESIGUALDAD	19
2.4.2 MEDIDAS DE PROGRESIVIDAD.....	22
2.4.3 MEDIDAS DE REDISTRIBUCIÓN	25
2.5 ANTECEDENTES DE ESTUDIOS PARA EL CASO ARGENTINO	26
<u>3. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO.....</u>	<u>29</u>
3.1 INTRODUCCIÓN.....	30
3.2 EL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO.....	31
3.2.1 A NIVEL NACIONAL.....	31
3.2.2 EN EL TERRITORIO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO	44
3.3 EL GASTO PÚBLICO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO	53
3.3.1 GASTO TOTAL DE LA PROVINCIA	53
3.3.2 POR NATURALEZA ECONÓMICA Y POR OBJETO DEL GASTO	55
3.3.3 POR FINALIDAD Y FUNCIÓN	62
3.4 EL GASTO PÚBLICO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO	70
3.4.1 GASTO EN SALUD	72
3.4.2 GASTO EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL.....	74
3.4.3 GASTO EN SEGURIDAD SOCIAL.....	75
3.4.4 GASTO EN EDUCACIÓN Y CULTURA	76
3.4.5 GASTO EN CIENCIA Y TÉCNICA	78

3.4.6	GASTO EN TRABAJO	79
3.4.7	GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO	81
3.4.8	GASTO EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.....	83
<u>4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO.....</u>		85
4.1	INTRODUCCIÓN.....	86
4.2	DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN RÍO NEGRO	87
4.2.1	EN 2009 SEGÚN LA EPH.....	87
4.2.2	EN 2001 SEGÚN LA ECV.....	92
4.3	CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS Y DEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN	97
4.3.1	EN 2009 SEGÚN LA EPH.....	99
4.3.2	EN 2001 SEGÚN LA ECV.....	101
<u>5. INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.....</u>		104
5.1	INTRODUCCIÓN.....	105
5.2	METODOLOGÍA A UTILIZAR PARA EL CASO DE RÍO NEGRO	105
5.2.1	FUENTES DE DATOS.....	106
5.2.2	UNIDAD DE ANÁLISIS	108
5.2.3	VARIABLES A UTILIZAR.....	109
5.2.4	CRITERIO DE IMPUTACIÓN DEL GASTO	110
5.3	RESULTADOS POR SECTOR.....	111
5.3.1	SALUD.....	112
5.3.2	PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL.....	123
5.3.3	EDUCACIÓN Y CULTURA.....	129
5.3.4	TRABAJO.....	140
5.3.5	VIVIENDA Y URBANISMO.....	145
5.3.6	AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	151
5.4	RESULTADOS AGREGADOS	157
<u>6. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.....</u>		162
6.1	INTRODUCCIÓN.....	163
6.2	INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DE LA IMPOSICIÓN	163
6.3	IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE LA DESIGUALDAD.....	166

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA170

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS175

1. INTRODUCCIÓN GENERAL

1 Introducción General

En la actualidad existe un consenso prácticamente unánime respecto a que el sector público debe cumplir un rol central en la búsqueda de reducir la desigualdad en la distribución del ingreso para lograr así una sociedad más equitativa.

Los principales argumentos que sustentan tal creencia son dos. Por un lado, el hecho de no acceder a bienes y servicios básicos, como por ejemplo educación, salud o saneamiento, limita las habilidades de una persona y sus posibilidades de insertarse exitosamente en el mercado laboral. Esto genera una mayor desigualdad en la sociedad, dado que aquellos que no acceden a estos servicios, alcanzan (si lo logran) una situación laboral más precaria que los que, entre otras cosas, se educaron y tuvieron acceso a servicios sanitarios, alimentando así la desigualdad en la distribución del ingreso. Por otro lado, quienes no acceden a estos servicios básicos tienen limitadas las posibilidades de un pleno ejercicio de sus derechos y participación en la sociedad, lo que debilita su condición de ciudadanos.

Desde ambos enfoques se coincide en que no es posible promover estrategias de desarrollo e integración social si no están garantizados todos los derechos básicos de los ciudadanos, entre los que podríamos ubicar a la alimentación, a la vivienda digna, al trabajo remunerado, a una educación de calidad, a la salud y a la seguridad, entre otros. Por ello, para lograr el desarrollo económico y social de una nación es imprescindible alcanzar previamente una distribución equitativa de todos estos bienes y servicios esenciales. Sin embargo, los mismos tienen un costo que los sectores más desprotegidos, en la mayoría de los casos, no pueden afrontar. Es en este sentido que el rol del Estado en la provisión de los mencionados servicios básicos se vuelve esencial para el desarrollo de la sociedad.

La función del Estado como agente redistribuidor del ingreso es captada por los estudios de incidencia. Musgrave (1959) definió la incidencia como el cambio resultante en la distribución del ingreso disponible para uso privado como consecuencia de la aplicación de políticas presupuestarias, tanto de gasto como de impuestos. En particular, el análisis de incidencia del gasto busca evaluar el impacto que produce el gasto público sobre el ingreso de los hogares.

En este marco, el presente estudio se propone estimar el impacto distributivo del gasto público social llevado a cabo en la provincia de Río Negro para el año 2009.

Para ello, el mismo será dividido en siete capítulos incluyendo esta introducción, los cuales, en general, se corresponden con las tareas estipuladas en el Plan de Trabajo: En el capítulo 2 se expone el marco teórico a ser utilizado en la asistencia. En el capítulo 3 se describe el gasto público social en la provincia de Río Negro. En el capítulo 4 se analiza la actual distribución del ingreso entre los habitantes de la Provincia. En los siguientes dos capítulos se lleva a cabo el estudio de la incidencia del gasto público de la Provincia (capítulo 5) y de su impacto distributivo (capítulo 6). Finalmente, en el capítulo 7, se presentan las principales conclusiones y lineamientos de políticas públicas para la redistribución del ingreso en base al gasto público social en la provincia de Río Negro.

2. MARCO TEÓRICO A SER UTILIZADO EN LA ASISTENCIA

2 Marco teórico a ser utilizado en la asistencia

2.1 Introducción

En este capítulo se presentan los aspectos metodológicos básicos necesarios para investigar los efectos del gasto público sobre la distribución del ingreso y las herramientas comúnmente utilizadas por el análisis económico de la distribución del ingreso.

Para ello, el capítulo fue organizado de la siguiente manera: En las primeras dos secciones se describen en forma sintética las diferentes metodologías existentes para la medición de la incidencia distributiva (sección 2.2) y se analiza más detalladamente la metodología del enfoque escogido para el presente estudio, junto con las fases que deben seguirse al realizar este tipo de análisis (sección 2.3). Luego, en la sección 2.4, se describen los índices de desigualdad, progresividad y redistribución generalmente utilizados para el análisis distributivo. Finalmente, en la sección 2.5, se expone el relevamiento de los estudios empíricos sobre impacto distributivo de las políticas públicas en Argentina.

2.2 Conceptos y tipos de incidencia

Los análisis de incidencia buscan evaluar el impacto que produce el gasto público o los impuestos sobre el ingreso de los hogares. Con el fin de evaluar el efecto redistributivo del gasto público han sido diseñados una gran cantidad de enfoques. Al respecto, como bien señalan De Pablos y Valiño (2000), existe un amplio conjunto de definiciones y enfoques de incidencia, aunque no todos han tenido la misma fuerza doctrinal.

En tal sentido, Richard Musgrave (1967) definió la incidencia como el cambio resultante en la distribución del ingreso disponible para uso privado como consecuencia de la aplicación de políticas públicas, ya sea mediante la tributación como a través del gasto público. A partir de dicha idea, define tres tipos de incidencia: incidencia impositiva, incidencia del gasto e incidencia conjunta. Musgrave agrega que el segundo tipo de incidencia, es decir la incidencia del gasto, puede ser específica o diferencial. El análisis de la incidencia específica se ocupa

del efecto que un determinado gasto genera sobre la distribución del ingreso disponible, mientras que la incidencia diferencial determina el efecto de la sustitución de un gasto por otro sobre la distribución del ingreso, sin que ello afecte el volumen total de ingresos y gastos públicos. En definitiva, en estos enfoques definidos por Musgrave, más allá del efecto sobre el ingreso disponible, no había ninguna preocupación por analizar los beneficios que los ciudadanos obtenían de los distintos bienes y servicios (De Pablos y Valiño, 2000).

Así pues, fue McLure (1972) quien en el campo de la incidencia del gasto estableció la diferencia entre incidencia del gasto como corriente monetaria e incidencia de los beneficios que reportan dichos gastos. La primera mide los cambios que los programas de gastos públicos producen en los precios relativos de factores y productos y sobre el ingreso real. La incidencia del beneficio por su parte, se ocupa de estudiar quienes son los beneficiarios de los bienes y servicios prestados públicamente.

Posteriormente, Meerman (1974) diferencia entre tres tipos de incidencia: incidencia del beneficio, incidencia impositiva, e incidencia RPTO (incidencia sobre los precios, las técnicas y la producción). La primera mide el valor que para los beneficiarios tienen los recursos recibidos del gasto público. La segunda se refiere al valor que para los sujetos pasivos tiene la carga impositiva que soportan. La tercera, como su nombre lo indica, analiza los cambios que tanto los impuestos como los gastos provocan en los precios relativos, las técnicas y la producción.

Finalmente, De Wulf (1981) presentó una tipología de incidencia del gasto público que se ha convertido en la más comúnmente aceptada. La misma divide a los estudios de incidencia en cuatro tipos: i) incidencia de impacto, ii) incidencia normativa o legal, iii) incidencia del beneficio, y iv) incidencia del gasto, propiamente dicho.

Incidencia de impacto: se distingue quiénes son los receptores de los pagos realizados por el sector público. Se trata de un análisis contable en el que el gasto es un flujo monetario que se dirige hacia personas.

Incidencia normativa o legal: los beneficios del gasto público son igualados a los costos de producción. Se trata de determinar quién se beneficia del gasto

público en el momento en que éste se produce (en el corto plazo), a través de un aumento de sus ingresos. Esto es, mide el impacto inmediato que tiene el gasto público en los ingresos de los beneficiarios.

Incidencia del beneficio: se trata de estudiar cómo valoran los servicios gubernamentales sus beneficiarios. Se aparta así del marco contable de identificación de costos con beneficios, y prolonga el análisis al largo plazo.

Incidencia del gasto (propriadamente dicho): investiga la forma en que los efectos del gasto público sobre los precios de los productos y los factores de producción influyen en la situación de ingreso de las familias o de otras unidades económicas.

El análisis más empleado en los estudios de naturaleza empírica ha sido el normativo o legal. Este método se basa en el estudio de los efectos redistributivos del gasto a corto plazo entre los diferentes grupos familiares. Los beneficios que obtienen las familias se corresponden con la participación que consiguen en los servicios proporcionados a través del presupuesto público.

2.3 Etapas de un análisis de incidencia normativa del gasto

En esta sección se analiza en profundidad el enfoque normativo o legal que, como ya se dijo, es el más comúnmente utilizado para evaluar el impacto redistributivo del gasto público. Éste trata de medir el impacto inmediato que el gasto público tiene sobre el ingreso de los beneficiarios.

Pese a ser el enfoque más usualmente utilizado, esta metodología no está exenta de problemas. En particular, los inconvenientes que presenta son básicamente tres: en primer lugar, no tiene en cuenta los posibles efectos indirectos ni los posibles efectos distributivos originados por los cambios que los gastos públicos producen en los precios relativos de factores y productos. En segundo lugar, tampoco tiene en cuenta el problema del rendimiento de las inversiones y del exceso de oferta o demanda de bienes y servicios públicos. Finalmente tampoco considera el hecho de que los gastos analizados puedan no corresponderse con los deseos de los ciudadanos.

Los estudios que recurren a esta metodología utilizan información sobre el uso de los programas públicos por parte de los hogares. La misma suele encontrarse en encuestas de hogares, las cuales tienen como ventaja principal por sobre los registros administrativos, el hecho de que permiten considerar otras características de los individuos, como los ingresos, la edad, etc., que resultarán importantes a los fines del estudio.

De esta manera, para estimar la distribución del beneficio del gasto público entre los diversos grupos que conforman la sociedad, se combina información sobre el uso de los servicios públicos con información sobre el costo de los mismos.

A continuación se describen las principales características e inconvenientes que presentan las etapas metodológicas que deben seguirse al realizar un análisis de incidencia normativa del gasto, las cuales, de acuerdo con De Pablos y Valiño (2000), son:

- Elección de las fuentes de datos;
- Identificación de los beneficiarios del gasto público;
- Elección de la variable de bienestar;
- Elección del criterio de imputación del gasto.

2.3.1 Elección de las fuentes de datos

Un primer punto, muy relevante a la hora de llevar a cabo un análisis de incidencia del gasto, es de dónde se obtendrá la información necesaria para ello. En tal sentido, las fuentes de datos más utilizadas son encuestas de corte transversal que recaban información para una muestra de hogares o individuos en un momento determinado del tiempo. La información necesaria comprende variables de gasto o ingreso, composición del hogar, así como cantidad de miembros del hogar que en ese determinado momento se encuentran haciendo uso del bien público a imputar. Dado que las bases suelen ser para un solo período, el mayor inconveniente es su escasa continuidad temporal. Asimismo, este tipo de bases presentan generalmente problemas de subestimación de ingresos, común en este tipo de encuestas en todos los países.

Por otra parte, es necesario poseer información acerca del costo de la actividad que se quiere imputar como gasto público, así como de la cantidad de usuarios del bien público en cuestión. Dicha información habitualmente se encuentra en los presupuestos y relevamientos específicos de cada área. De ellas interesa identificar los montos efectivamente ejecutados en determinado período, para lo cual se trata de encontrar aquellos recursos asociados con la prestación de los respectivos servicios. Una dificultad usual es distinguir los recursos asignados para gastos corrientes de aquellos destinados a recursos de capital.

Esta distinción es relevante debido a que los gastos de capital no están beneficiando sólo a los usuarios actuales, sino también a aquellos que lo serán en el futuro. Asimismo, suele suceder que algunas políticas incluyen algún mecanismo por el cual parte del costo se traslada al beneficiario o a un tercero. Por ejemplo, puede ser que en educación se cobre algún bono de colaboración o que en salud se pida el carnet de la obra social o prepaga para realizar la facturación al seguro correspondiente.

2.3.2 Identificación de los beneficiarios del gasto público

En todo estudio de distribución del ingreso se discute la conveniencia de utilizar como unidad de análisis el hogar o el individuo. La elección de una u otra unidad supone tener en cuenta el objetivo del análisis, aunque en muchos casos también puede responder a la disponibilidad de información.

Desde el punto de vista del bienestar, el hogar o la familia son unidades de análisis más adecuadas que el individuo. Ello se debe a que la distribución del ingreso suele responder a las diferentes necesidades de sus miembros, quienes guían sus acciones por relaciones desinteresadas. Por otro lado, elegir al individuo puede resultar ventajoso ya que, por ejemplo, a largo plazo son los individuos los beneficiarios últimos del gasto público que constituirán otra familia con diferente composición. No obstante, en la práctica, la elección entre una unidad de análisis u otra depende básicamente de cómo se presente la información estadística y de cuál sea el objetivo perseguido.

Un problema que plantea la elección de la familia como unidad de análisis es que su utilización para explicar el beneficio derivado de algunos gastos concretos

que benefician directamente a los individuos, puede conducir a resultados erróneos. Así, a la hora de considerar alguna medida del bienestar familiar, el nivel de vida o bienestar que habría que asignarle a cada individuo, no debe considerarse una cantidad proporcional al ingreso del hogar, sino que es necesario realizar ajustes, normalmente llevados a cabo a través de las llamadas escalas de equivalencia. Su uso se debe al hecho de que las familias difieren en su composición y estructura, es decir, sus características familiares determinan su capacidad de consumo.

Una escala de equivalencia es una función que depende del número de miembros de una familia y en algunos casos del sexo de los mismos, que multiplicada por el ingreso o el gasto familiar determina la posición económica de la misma. Generalmente a los miembros adicionales al jefe de la familia se les aplican índices de ponderación menores que uno. De esta forma se pretende recoger la existencia de economías de escala asociadas al tamaño familiar derivadas del hecho de que el ingreso necesario para satisfacer ciertas necesidades se incrementa de forma menos que proporcional al número de miembros. El ingreso ajustado por escalas de equivalencia se conoce como ingreso equivalente.

Si bien tanto desde un punto de vista teórico como empírico se han desarrollado un sinnúmero de escalas de equivalencia, no existe un consenso generalizado respecto a cuáles son las más convenientes de utilizar en cada situación. A continuación sólo se describirán algunas escalas de equivalencia, las cuales serán utilizadas en el presente estudio.

i) Ingreso per cápita familiar

Pese a que probablemente no pueda ser considerada como una escala de equivalencia, la medida de ajuste más utilizada ha sido el ingreso per cápita familiar (IPCF). El mismo consiste simplemente en el ingreso total familiar (ITF), es decir la sumatoria del total de ingresos obtenidos por todos los integrantes de la familia, dividido por la cantidad de integrantes de la misma, es decir:

$$IPCF = \frac{ITF}{N}$$

donde N es el número de miembros del hogar.

ii) Escala de equivalencia de la OCDE

Entre las escalas de equivalencia más utilizadas, la mayor parte de los estudios se decide por la propuesta por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta escala de equivalencia puede representarse del siguiente modo:

$$EEOCDE = \frac{ITF}{1 + 0,07A + 0,5M}$$

donde A es el número de adultos en el hogar sin contar al jefe y M es el número de menores de 14 años en el hogar.

iii) Escala de equivalencia del INDEC

Existe otra escala muy utilizada en nuestro país, la cual es desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). En Argentina, la misma es la escala de equivalencia oficial ya que es la utilizada para estimar las líneas de pobreza e indigencia. Tal escala considera las diferencias en los requerimientos nutricionales de distintos grupos de individuos definidos en función del género, la edad y la actividad que desarrollan.

$$EEINDEC = \frac{ITF}{\sum_{i=1}^N ae_i}$$

donde ae_i es el valor en adultos equivalentes del miembro i . Esta medida se calcula para cada miembro según sus necesidades calóricas diarias, las cuales son estimadas en función de la edad y el sexo de cada individuo.

CUADRO N° 1
NECESIDADES ENERGÉTICAS Y UNIDADES CONSUMIDAS SEGÚN
EDAD Y SEXO

Edad	Sexo	Necesidades energéticas	Unidades consumidores por adulto equivalente
Menor de un año	Ambos	880	0,33
1 año		1.170	0,43
2 años		1.360	0,50
3 años		1.500	0,56
4 a 6 años		1.710	0,63
7 a 9 años		1.950	0,72
10 a 12 años	Varones	2.230	0,83
13 a 15 años		2.580	0,96
16 a 17 años		2.840	1,05
10 a 12 años	Mujeres	1.980	0,73
13 a 15 años		2.140	0,79
16 a 17 años		2.140	0,79
18 a 29 años	Varones	2.860	1,06
30 a 59 años		2.700	1,00
60 y más años		2.210	0,82
18 a 29 años	Mujeres	2.000	0,74
30 a 59 años		2.000	0,74
60 y más años		1.730	0,64

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

2.3.3 Elección de la variable de bienestar

La segunda etapa considerada para llevar a cabo un estudio de incidencia consiste en la elección de la variable que se utilizará para medir la posición económica de las familias, es decir, para identificar el nivel de bienestar de los individuos u hogares. La elección de esta variable no es un asunto sencillo cuando debe ser implementado, debido a las diferencias de perspectivas sobre el significado de bienestar. En este sentido, la literatura ha discutido ampliamente acerca de qué

variable debe emplearse: gasto o ingreso. Tal y como apuntan De Pablos y Valiño (2000), la decisión se toma normalmente en base a dos criterios: el período de estudio y la fiabilidad de las estadísticas. Así, en estudios de largo plazo o longitudinales es el gasto el que mejor aproxima el poder adquisitivo de la familia ya que las elecciones anuales de consumo guardan una relación más estrecha con el ingreso permanente que con el ingreso puntual de un ejercicio (Ruiz Castillo, 1995). Por el contrario, en los estudios transversales, el ingreso aproxima mejor el gasto potencial de cada hogar. Deteniéndonos brevemente en el concepto de ingreso, Zubiri (1985) define el ingreso de un individuo en un período dado como el aumento en la capacidad de consumo del mismo en dicho período.

Más allá de las anteriores consideraciones, la realidad marca que, debido fundamentalmente a la disponibilidad de información, en la mayor parte de los estudios empíricos de incidencia el criterio utilizado ha sido la elección del ingreso como variable de análisis.

2.3.4 Elección del criterio de imputación del gasto

A la hora de imputar el gasto público son dos los problemas que se plantean: por un lado identificar a los beneficiarios, y por otro, estimar el beneficio imputable a los mismos.

Como fuera citado previamente, el conocimiento del beneficio percibido por cada uno de los beneficiarios plantea numerosas dificultades, hecho que incide fuertemente en la decisión de utilizar el concepto de incidencia normativa. Éste no requiere el conocimiento de los beneficios individuales sino tan sólo conocer el conjunto de beneficiarios en cada tipo de gasto efectuado por el sector público y aplicar ciertas reglas de imputación de los mismos.

La mayor parte de los estudios diferencian los gastos en:

- Gasto en transferencias;
- Gasto en bienes públicos impuros o divisibles;
- Gasto en bienes públicos puros o no divisibles.

El gasto en transferencias es el tipo de gasto que a priori menos inconvenientes presenta, dado que los beneficiarios son directamente los individuos, hogares o familias receptoras. El valor a imputar sería el valor monetario de las mismas, ya sean estas llevadas a cabo en efectivo o en especie, dado que considera el enfoque de incidencia normativa. Sin embargo, también presenta ciertas dificultades su imputación: el beneficio que derrama sobre la sociedad, es decir las economías externas generadas por este tipo de programas, es difícilmente cuantificable.

El gasto en bienes públicos impuros, dado que los mismos permiten la exclusión en el consumo, vuelve más sencillo el conocimiento de sus beneficiarios. En estos casos los beneficiarios de un programa determinado son los usuarios y sus familias, quienes se benefician al ahorrar costos por la provisión pública gratuita o subsidiada. La distribución del costo de los programas de acuerdo a la distribución de beneficiarios implica asumir que el valor para cada individuo de un servicio brindado por el Estado coincide con el costo unitario de provisión. Para ello se supone que el presupuesto va íntegramente dirigido a los beneficiarios con lo cual la metodología consiste en distribuir el gasto total entre todos los individuos que fueron identificados como beneficiarios del mismo. El gasto en salud o en educación, así como de otros servicios sociales, se ubica dentro de este concepto. El problema del cómputo de las externalidades o beneficios indirectos se mantiene también en este caso.

Por último, en el gasto en bienes públicos puros o no divisibles, la característica principal es que no cabe distinguir grupos específicos de beneficiarios, sino que todos los individuos pueden acceder a idéntico grado de consumo. Por esta razón, la mayor parte de los estudios empíricos se han decidido por métodos más o menos arbitrarios para imputar este tipo de gastos.

2.4 Indicadores de desigualdad, progresividad y redistribución

Existe un sinnúmero de indicadores que usualmente se utilizan para el análisis de la distribución del ingreso y la incidencia del gasto público. A continuación se reseñan las características esenciales de algunos de los indicadores más

frecuentemente utilizados de desigualdad, de progresividad de las políticas públicas y del grado de redistribución generado por las mismas.

2.4.1 Medidas de desigualdad

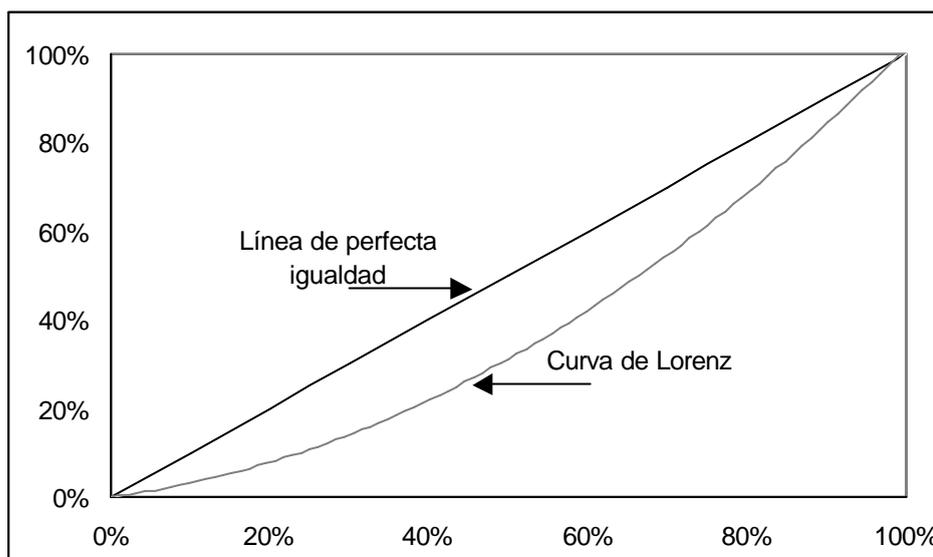
Existe un gran número de medidas de desigualdad. A continuación se describen las utilizadas:

i) Curva de Lorenz

Sea y la variable que denota el ingreso y suponiendo que existen n individuos en la sociedad, que poseen y_1, y_2, \dots, y_n , y ordenando los ingresos de menor a mayor, la curva de Lorenz recoge el porcentaje de ingresos que posee el porcentaje más pobre de la población. Generalizando, la curva de Lorenz muestra cual es la proporción del total de individuos con un porcentaje de ingreso menor o igual a un nivel prefijado.

En caso de que a cada porcentaje de la población le corresponda el mismo porcentaje de ingresos, se forma una línea de 45°, llamada línea de perfecta igualdad.

**GRÁFICO N° 1
CURVA DE LORENZ**



Fuente: elaboración propia.

La desigualdad será mayor cuanto más alejada esté la curva de la línea diagonal. El punto (0,0) significa que el 0% de la población tiene el 0% del ingreso,

mientras que en el extremo opuesto el 100% de la población concentra todo el ingreso. El caso extremo de desigualdad absoluta se representa con una situación en la que el individuo más rico concentra el 100% del ingreso.

ii) Coeficiente de Gini

Una vez definida la curva de Lorenz, el coeficiente de Gini mide la proporción que representa la desigualdad existente respecto de lo que sería la igualdad perfecta. Gráficamente, el coeficiente de Gini sería el área comprendida entre la curva de Lorenz y la diagonal o línea de perfecta igualdad.

Analíticamente, el coeficiente de Gini se computa como:

$$G = 1 - 2F(y)$$

donde $F(y)$ representa la curva de Lorenz, esto es, la proporción de individuos o familias que tienen ingresos acumulados menores o iguales a y . Para su cálculo en términos prácticos, el coeficiente de Gini puede ser aproximado mediante la siguiente fórmula:

$$G = 1 + \frac{1}{N} - \frac{2}{mN^2} \sum_{i=1}^N y_i(N+1-i)$$

donde N es el número de personas o intervalos de ingreso, i indica el número de orden de la persona o intervalo de ingreso (de forma tal que en el caso de los deciles, $i = 1, \dots, 10$); μ es el ingreso promedio de la economía e y_i es el ingreso de la persona o intervalo de ingreso i .

Es decir, se trata de un indicador de desigualdad que varía entre 0 y 1. Cuanto mayor es el valor de este indicador, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso. Cuando el índice toma un valor de 0 no existe desigualdad (a cada porcentaje de la población le corresponda el mismo porcentaje de ingresos), en tanto que cuando toma valor 1 el ingreso está concentrado en sólo un grupo de la población.

La principal limitación que presenta este indicador es que es más sensible a cambios en el centro de la distribución y no tanto en sus puntas.

iii) Índice de Atkinson

Atkinson introduce explícitamente juicios normativos acerca del bienestar social. El índice de desigualdad de Atkinson se define como uno menos el cociente entre el ingreso igualmente distribuido (ingreso medio que, de ser compartido por todos los habitantes, genera un nivel de bienestar semejante al actual) y el ingreso promedio de la economía. Formalmente:

$$A = 1 - \frac{\left(\sum_{i=1}^N \frac{y_i^a}{N} \right)^{\frac{1}{a}}}{\mu}$$

donde N es la población, y_i el ingreso del individuo i , μ el ingreso promedio y a es un parámetro que permite captar distintos juicios de valor.

La principal diferencia con otros índices radica en que éste considera el grado de aversión a la desigualdad de la sociedad. En el extremo, si $a = 1$ la distribución del ingreso no afecta el bienestar social, mientras que si $a \rightarrow -\infty$ el analista sólo se preocupa por el ingreso del grupo más pobre. Valores intermedios implican valoraciones intermedias.

iv) Índice de entropía de Theil

El índice de Theil es otra medida de uso frecuente de dispersión. La fórmula de cálculo es la siguiente:

$$T = \frac{1}{N} \sum_i \frac{y_i}{\mu} \ln \left(\frac{y_i}{\mu} \right)$$

donde N es la población, y_i el ingreso del individuo i , y μ la media.

En una situación de extrema igualdad, es decir todos los individuos con el mismo ingreso (medio), el índice toma valor cero, mientras que si sólo una persona tiene todo el ingreso, $T = \ln N$.

v) Desvío Medio Relativo

El desvío medio relativo compara cada uno de los ingresos individuales con el ingreso medio, suma los valores absolutos de las diferencias y los pone en relación al ingreso total. El índice se define como:

$$m = \frac{\sum_{i=1}^n m - X_i}{nm}$$

donde n es la población, X_i el ingreso del individuo i , y μ la media.

El principal problema de este índice es que no es sensible a transferencias de ingreso que se realizan entre individuos que se encuentran o bien por encima de la media, o bien por debajo.

vi) Coeficiente de Variación

Es otra medida estadística que mide la dispersión en una distribución. Se define como el cociente entre el desvío típico de la distribución y la media.

$$CV = \frac{d}{m}$$

donde d es el desvío típico y μ la media.

El coeficiente de variación tiene la ventaja de ser de muy fácil cálculo. Sin embargo, tiene la desventaja de no respetar en todos los casos el principio de las transferencias, el cual afirma que una transferencia de una persona de mayores ingresos a una de menores ingresos siempre disminuye la desigualdad.

2.4.2 Medidas de progresividad

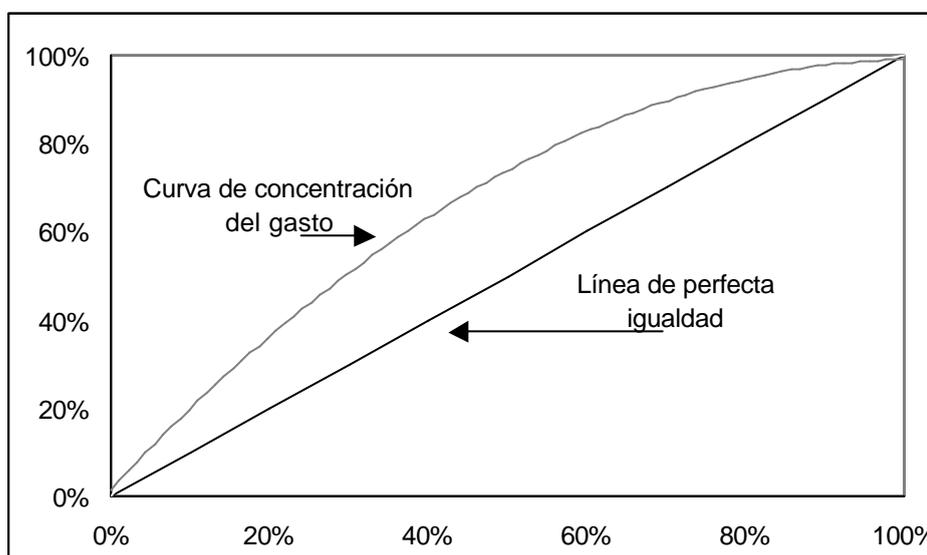
El concepto de progresividad estudia cómo se reparte un gasto entre la renta ex ante de la ejecución de dicho gasto. Entre los indicadores que miden la progresividad de las políticas públicas se destacan los siguientes:

i) Curva de Concentración

La curva de concentración del gasto es muy similar a la curva de Lorenz, la diferencia con la misma radica en que la curva de concentración muestra cuál es la proporción del gasto que recibe la población más pobre.

Así, sea y la variable que denota el ingreso y suponiendo que existen n individuos en la sociedad, que poseen y_1, y_2, \dots, y_n , y ordenando los ingresos de menor a mayor, la curva de concentración del gasto recoge el porcentaje del gasto que posee el porcentaje más pobre de la población.

GRÁFICO N° 2
CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO



Fuente: elaboración propia.

Si la curva se sitúa por encima de la diagonal, el reparto del gasto público es progresivo. El valor adoptado por el índice en este caso debería ser menor a cero. Cuando el índice es igual a cero, el reparto es totalmente igualitario, y la curva de concentración coincide con la diagonal. Por último, un reparto regresivo del gasto público se refleja en un índice con un valor mayor a cero y una curva de concentración de gasto que se sitúa por debajo de la línea diagonal. Esto indica que son los individuos de mayores ingresos los principales perceptores del gasto público.

ii) Índice de Concentración

El índice de concentración analiza que porcentaje de gasto recibe el porcentaje de población más pobre.

El mismo se computa como un coeficiente de Gini sobre la curva de concentración de gastos. En términos analíticos, el índice sería:

$$C_s = 1 - 2F_1(Y)$$

donde $F_1(Y)$ representa la curva de concentración del gasto.

Gráficamente, el mismo es el área comprendida entre la diagonal o línea de 45° y la curva de concentración del gasto.

iii) Índice de Kethan y Poddar

Utilizando índices anteriormente descritos, formalmente el índice de Kethan y Poddar se escribe así:

$$P_{KYP} = \frac{(1 - C_s)}{(1 - G_A)}$$

donde C_s es el índice de concentración del gasto y G_A es el coeficiente de Gini antes del gasto (es decir, la concentración del ingreso previa a la aplicación del gasto).

Si el índice es igual a uno, $G_A = C_s$ y el gasto será proporcional. En tanto, si es mayor a uno el gasto será progresivo, mientras que un valor del índice menor a uno indica un gasto regresivo.

iv) Índice de Kakwani

El indicador de progresividad de Kakwani se computa como el coeficiente de Gini del ingreso (antes de la política fiscal) menos el índice de concentración del gasto.

Geoméricamente, el índice de Kakwani es igual al doble del área comprendida entre la curva de Lorenz y la curva de concentración del gasto.

$$P_K = G_A - C_s$$

donde C_s es el índice de concentración del gasto y G_A es el coeficiente de Gini antes del gasto

Si $P_K=0$ ($G_A=C_S$), el gasto será proporcional. A su vez, un valor de P_K mayor a cero indica que el gasto es progresivo mientras que un valor menor a cero muestra un gasto regresivo.

2.4.3 Medidas de redistribución

El efecto redistributivo de un gasto se obtiene comparando la desigualdad del ingreso antes y después de su aplicación. Esto es, es una medida que explica en cuánto se modifica la distribución del ingreso como consecuencia de las políticas de gasto público. Los principales índices que estudian el impacto redistributivo del gasto son los siguientes:

i) Índice de Musgrave y Thin

Mide el cambio proporcional en la igualdad de la distribución del ingreso antes y después del gasto.

$$R_{MYT} = \frac{1 - G_D}{1 - G_A}$$

donde G_A y G_D son el coeficiente de Gini antes y después del gasto.

Si dicho índice es mayor a uno, entonces el Gini se reduce tras la aplicación del gasto, con lo cual el mismo es redistributivo. Por otra parte, si R_{MYT} es igual a uno, el gasto no produce efectos sobre la distribución del ingreso; por último, un valor del índice menor a uno se presenta cuando el gasto tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso.

ii) Índice de Pechman y Okner

Plantea la diferencia de los valores del coeficiente de Gini antes y después del gasto pero en términos relativos.

$$R_{PYO} = \frac{G_D - G_A}{G_A}$$

donde G_A y G_D son el coeficiente de Gini antes y después del gasto.

Si el índice es menor a cero, entonces el gasto es redistributivo, mientras que si es igual a cero el gasto no tiene efectos sobre la distribución del ingreso. Al igual que en el caso anterior, si el indicador resulta mayor a cero, entonces el gasto tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso.

iii) Índice de Reynolds y Smolensky

Estos autores plantean la diferencia entre ambos momentos del Gini (antes y después del gasto) en términos absolutos.

$$R_{RyS} = G_D - G_A$$

donde G_A y G_D son el coeficiente de Gini antes y después del gasto.

Si dicho índice es menor a cero, el gasto genera una redistribución progresiva. En tanto, si es índice es igual a cero, no tendrá efectos sobre la distribución del ingreso, mientras que un valor del índice mayor a cero indica que el gasto tiene efectos regresivos sobre la distribución del ingreso.

2.5 Antecedentes de estudios para el caso argentino

Debido principalmente al creciente interés relacionado con los temas sociales y en gran medida también a la mayor disponibilidad de encuestas y bases de datos, en Argentina en las últimas dos décadas se ha producido una notable proliferación de trabajos enfocados en la incidencia distributiva. Los mismos comienzan hacia fines de la década del ochenta con el trabajo pionero de Petrei (1988), quien estudia, mediante un análisis comparativo, el impacto distributivo de los gastos públicos en educación, salud, seguridad social, vivienda, agua potable y alcantarillado en distintos países de Latinoamérica. Posteriormente, Diéguez, Llach y Petrecolla (1991) estiman el subsidio neto asociado a la política social argentina incorporando los sectores de nutrición, promoción social, cultura, deportes, recreación, turismo social, obras sociales y sistema de asignaciones familiares. Por su parte, Porto y Gasparini (1992) emplearon la experiencia contenida en estos estudios para evaluar la incidencia distributiva de algunos programas públicos, con naturaleza social.

A partir de 1993, fruto de un creciente interés en conocer el impacto diferencial del gasto público social en los distintos estratos poblacionales, la

Dirección de Gasto Social Consolidado (DGSC), dependiente del entonces Ministerio de Economía y Producción de la Nación, fomentó la realización de una serie de estudios entre los que se destacan los realizados por Flood, Harriague y Gasparini (1993), Flood *et al.* (1994), DGSC (1999), DGSC (2002) y Bertranou y Bonari (2003). Los trabajos de Flood, Harriague y Gasparini (1993) y Flood *et al.* (1994) se basan en el módulo especial incorporado en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de mayo de 1992, el cual contemplaba la utilización de servicios públicos en el área metropolitana del Gran Buenos Aires. Los mismos realizaron un avance en relación a los estudios previos, principalmente en dos puntos. En primer lugar, se hace uso de una definición más amplia del gasto público social que permite obtener estimaciones más precisas de la utilización de servicios provistos públicamente y, por otro lado, construyen índices de desigualdad y características distributivas. En DGSC (1999) se estima el impacto distributivo del gasto público en los sectores sociales exhibiendo resultados representativos de todo el país mediante el uso de la Encuesta Nacional de Gastos de Hogares de 1996/1997 (ENGH). El estudio presenta mejoras metodológicas tanto en el cálculo del gasto público social como en algunos criterios de asignación. En DGSC (2002), haciendo uso de la misma encuesta, se analiza tanto el impacto del gasto público social como el de los impuestos. Los autores estiman el subsidio neto que recibe la población considerando en forma conjunta el gasto y la recaudación impositiva. Por último, Bertranou y Bonari (2003) utilizan la Encuesta de Desarrollo Social de 1997 (EDS) y la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001 (ECV) para estudiar la incidencia del gasto público en los sectores de educación y salud, discriminando las erogaciones por nivel de gobierno (nacional, provincial y municipal).

Cabe mencionar otros trabajos específicos como los estudios realizados Paqueo y Lee (2000) y Gasparini (2005). El primer trabajo caracteriza los beneficios de los programas de asistencia social y educación basándose en la EDS. Este trabajo no incluye información sobre gastos públicos y por ende no reporta resultados de incidencia. Gasparini (2005) analiza la evolución del impacto distributivo del gasto social aplicando a las erogaciones correspondientes al período comprendido entre 1980 y 2002 la distribución del gasto público social de 1992 por quintil de ingreso. Los resultados de esta simulación indican que el gasto público social siempre ha sido pro-pobre.

A nivel subnacional, existen varios trabajos que se focalizan en el estudio de la incidencia distributiva del gasto público. Entre ellos se destacan Gasparini y Porto (1995a y b), Gasparini y Alaimo (2000) y Gasparini *et al.* (2000) para la provincia de Buenos Aires. Gasparini y Porto (1995a) realizan un extenso análisis de la incidencia del gasto en la provincia en base a información de Flood *et al.* (1994). En Gasparini y Porto (1995b) los autores también ejemplifican el funcionamiento de varios índices de progresividad con datos de la provincia. Gasparini y Alaimo (2000) estiman la incidencia del gasto social a partir de datos obtenidos de la ENGH. Por último Gasparini *et al.* (2000) estiman la incidencia del gasto en los sectores sociales haciendo uso de los datos contenidos en la EDS. También para la provincia de Buenos Aires, Mongan (2007) y Salim (2007) recurriendo a la EPH llevan a cabo un análisis de incidencia distributiva para el gasto en educación.

Para la provincia de Mendoza, Gasparini, Bonari y Fassio (1998) hacen uso de un módulo especial incluido en la EPH de mayo de 1997, semejante al utilizado por Flood *et al.* (1994) para mayo de 1992. Estos autores estiman para esa onda de la EPH el impacto del gasto público y los determinantes de uso de los servicios públicos en los distintos niveles educativos de dicha provincia.

Otro trabajo llevado a cabo para la provincia de Santa Fe en base a la EPH y la ENGH es Menéndez Paratore (2008), quien analiza la incidencia distributiva del gasto público social en distintos sectores para el segundo semestre de 2006.

Como se desprende de este sucinto repaso, el estudio de la incidencia distributiva del gasto público en Argentina presenta amplios antecedentes, incluyendo trabajos en los que se estudia específicamente el gasto para algunas provincias. No obstante, no se han encontrado antecedentes para la provincia de Río Negro.

3. GASTO PÚBLICO SOCIAL EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO

3 Gasto público social en la provincia de Río Negro

3.1 Introducción

En este capítulo se analiza la actividad financiera del Estado en la provincia de Río Negro durante las últimas dos décadas, considerando para ello únicamente la vertiente del gasto público.

Como es bien sabido, el sector público argentino está estructurado en tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. Por tanto, para estudiar el gasto público dentro del territorio rionegrino es imprescindible tener en cuenta que la actividad del sector público puede ser llevada a cabo por cualquiera de los distintos niveles de gobierno. En algunos casos existe una clara división de tareas entre ellos, pero en otras el gasto público es llevado a cabo por los distintos gobiernos de manera concurrente.

Dado que generalmente el análisis de las erogaciones públicas se efectúa desde una óptica financiera, es decir, viendo en qué se gastó, cuánto se gastó y quién gastó; ello no garantiza que tal gasto se realice en forma eficiente. Dicho en otras palabras, el hecho de que un determinado monto de dinero se destine a un fin específico no necesariamente conlleva a que el objetivo con el que se realizó el gasto se cumpla. En tal sentido, en los siguientes capítulos se analizará si efectivamente el gasto público se destina a sus beneficiarios teóricos. No obstante, este tema no será tratado en esta Primera Entrega Parcial sino que se abordará en la tarea 4 del Plan de Trabajo.

En el presente capítulo se estudia el gasto público en el territorio rionegrino, y especialmente la actividad llevada a cabo por la provincia, tanto en forma directa como indirectamente mediante transferencias a los municipios.

Para ello, a continuación se describe la evolución del gasto público consolidado, esto es considerando los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal, tanto para el total del país como para el territorio de la provincia de Río Negro (sección 3.2). Seguidamente, se estudia el gasto público de la provincia de Río Negro, considerando para ello diversas clasificaciones (sección 3.3). Finalmente, en la sección 3.4 se describe con mayor grado de detalle el gasto social llevado a

cabo por la provincia para las distintas funciones de gasto en sectores sociales. Sobre este último se llevará a cabo el estudio de incidencia distributiva desarrollado en los capítulos siguientes.

3.2 El gasto público consolidado

Como es bien sabido, la actividad financiera del sector público en la provincia de Río Negro es llevado a cabo por varios niveles de gobierno. Si bien el objetivo central del presente trabajo es analizar el gasto público llevado a cabo por el estado provincial, es indudable que el mismo no es independiente de las actividades llevadas a cabo por los otros niveles de gobierno, es decir por la Nación y los municipios.

Al respecto, si bien existe cierta división de funciones en cuanto a las responsabilidades de cada nivel de gobierno, en muchas ocasiones se da una concurrencia de tareas. Por tal motivo, en algún período podría ocurrir que el gasto llevado a cabo, por ejemplo por el gobierno nacional, sustituyera al gasto que lleva a cabo la provincia, con lo cual una merma en la actividad de esta última no necesariamente debería ser interpretada como una disminución en la prestación de bienes y servicios públicos.

Más allá de esta concurrencia de objetivos, muy a groso modo, puede afirmarse que la Nación se ocupa preponderantemente de las cuestiones macroeconómicas y de la seguridad social, las provincias de la prestación de bienes y servicios reales como la educación, la salud y la seguridad, mientras que los municipios se encargan de la prestación de servicios urbanos.

En la siguiente sección se analiza el gasto consolidado por nivel de gobierno en todo el país. Seguidamente, y con una restricción informativa mucho mayor, se describe el gasto público dentro del territorio rionegrino.

3.2.1 A nivel nacional

Para analizar el gasto público consolidado (GPC) del Sector Público Argentino se recurre a información desarrollada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

de la Nación. La ventaja de recurrir a tales datos, que no serán utilizados en el resto del trabajo, es que los mismos ya se encuentran consolidados para todo el país, con lo cual se evita la posible duplicación de información derivada de la existencia de transferencias entre los distintos niveles de gobierno.

El universo de gasto considerado incluye las erogaciones del Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno (Nación, provincias y ciudad de Buenos Aires y municipios), independientemente de si se encuentran registrados o no en los respectivos presupuestos. Los valores de gasto que se presentan comprenden tanto las erogaciones corrientes como de las de capital. Entre las erogaciones se incluyen los gastos presupuestarios pero también aquellos que no aparecen reflejados en los presupuestos. Asimismo, el criterio de consolidación es que el gasto se imputa en el nivel de gobierno que lo ejecuta y no en el que lo financia. Esta última será la principal diferencia con las secciones 3.3 y 3.4 de este capítulo, donde se analizará únicamente el gasto público llevado a cabo por la provincia, incluyendo las transferencias que ésta realiza a los municipios. La otra diferencia es que se recurrirá a otra fuente de información.

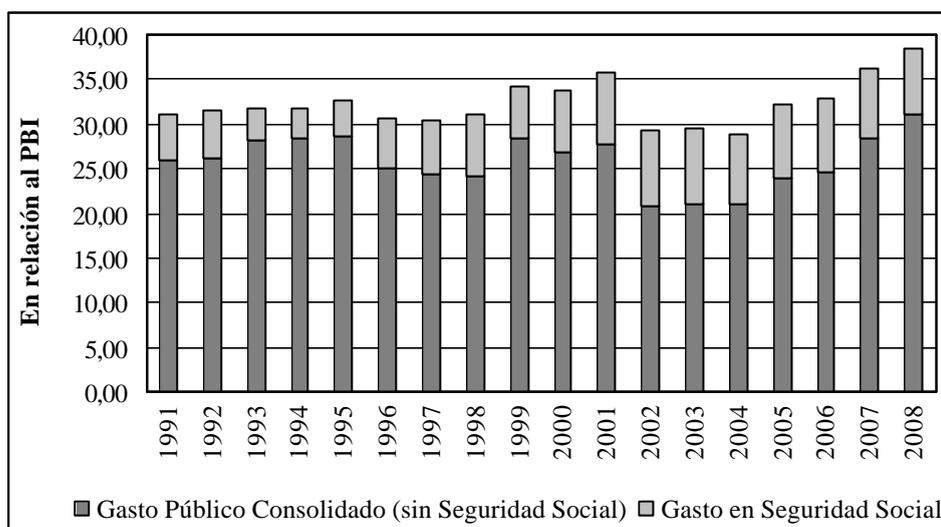
En el Gráfico N° 3 se muestra la evolución del gasto público consolidado del Sector Público Argentino. Como se desprende del mismo, el gasto público consolidado ha rondado en el período analizado entre el 30% y el 35% del Producto Bruto Interno (PBI), salvo para los años 2001, 2007 y 2008.

En el caso del año 2001 el incremento del tamaño del sector público consolidado en relación a la economía respondió a una caída del PBI y no a un incremento del gasto que, como puede deducirse del Gráfico N° 4, se mantuvo prácticamente constante. Por el contrario, en los años 2007 y 2008 el incremento en el gasto más que compensó el fuerte aumento del PBI.

Así, tras la caída que significó la eclosión del régimen de convertibilidad, a partir de 2004 el gasto público tomó un sendero de continuo crecimiento que, pese al fuerte aumento del PBI, alcanzó su mayor valor en los últimos dos años considerados, con 28% en 2007 y 30% en 2008 (y de 36% y 38%, respectivamente, si se considera también a la seguridad social).

Así pues, puede afirmarse que el gasto público consolidado ha tenido una notoria característica procíclica a lo largo del período considerado ya que no sólo ha aumentado en los años de auge y se ha contraído en las recesiones, sino que lo ha hecho en mayor medida que el PBI. Tal afirmación ha sido avalada por numerosos trabajos empíricos llevados a cabo, tanto para el gasto consolidado como para el nacional o el de las provincias.¹

GRÁFICO N° 3
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

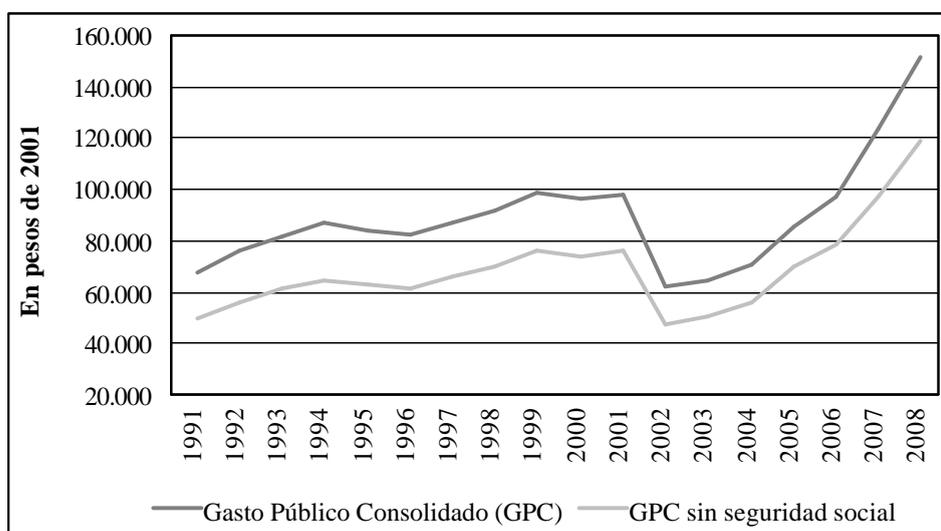


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Este aumento de la importancia del sector público en la economía Argentina se verifica también en términos reales. Durante toda la década de los '90 y hasta 2001 el gasto medido en términos reales tuvo una leve tendencia ascendente, aunque el mismo se contrajo durante los períodos recesivos (en 1995 y a partir de 1999). En 2002, el abandono del régimen de convertibilidad significó un fuertísimo ajuste del gasto público consolidado, retomando su sendero de crecimiento a una tasa mucho mayor.

¹ Véase, por ejemplo, Granado (2008), Bulacio (2000 y 2003), Piffano, Sanguinetti y Zentner (1998) o Resk (1997).

GRÁFICO N° 4 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN TÉRMINOS REALES



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

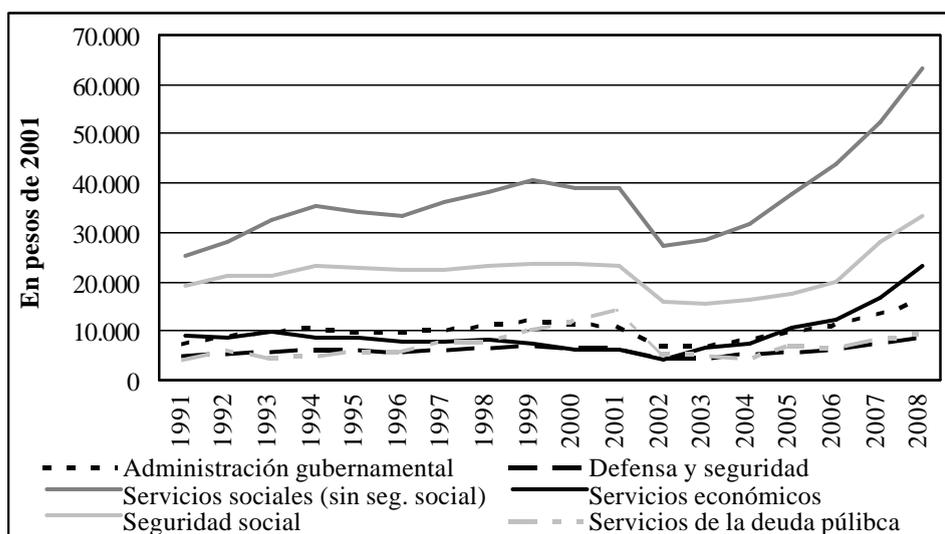
Como se desprende del Gráfico N° 5, entre las razones que explican el aumento del gasto consolidado durante la década de los '90 se destaca el aumento de los servicios de la deuda pública. Como se dijera anteriormente, el aumento del gasto consolidado no tuvo su correlato en los ingresos, llevando a registrar continuos desequilibrios fiscales consolidados. Como consecuencia directa de ello, durante esa década no sólo se incrementó el peso de la deuda pública sino que también se produjo una fuerte erosión de la credibilidad del régimen, la cual se pretendió restablecer mediante una política fiscal restrictiva. Así, mientras los servicios de la deuda se incrementaban, las caídas en el resto de los gastos apenas llegaban a compensar tales aumentos.

Las inconsistencias macroeconómicas del régimen de convertibilidad comenzaron a vislumbrarse hacia finales de 1998, a partir del cual el país entraría en una recesión que terminaría con una profunda crisis económica y social de fines de 2001 y 2002. Obviamente, tal crisis tuvo un fuerte impacto sobre las cuentas públicas de todos los niveles de gobierno.

Recién en 2003 se retomaría la senda de crecimiento del producto, como así también del gasto público. No obstante, a partir de esa fecha, a diferencia del período anterior, este último sería impulsado principalmente por el crecimiento de los

gastos en servicios económicos, fundamentalmente destinados a subsidios al transporte y al sector energético. Asimismo, los gastos sociales también tuvieron un rol importante.

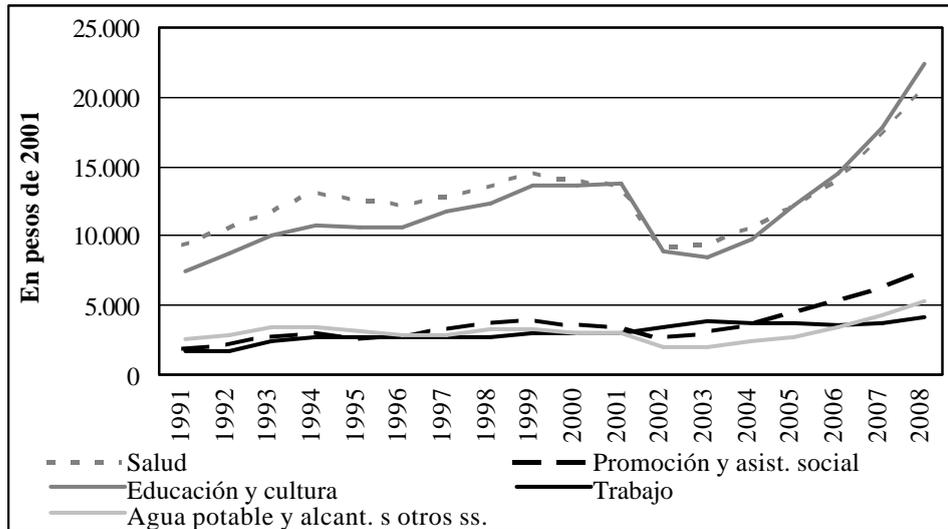
**GRÁFICO N° 5
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO**



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Así pues, como se muestra en el Gráfico N° 6, entre los gastos sociales el incremento más destacado se dio en el gasto en educación y cultura, el cual incluso superó al gasto en salud, que también tuvo un incremento muy destacado.

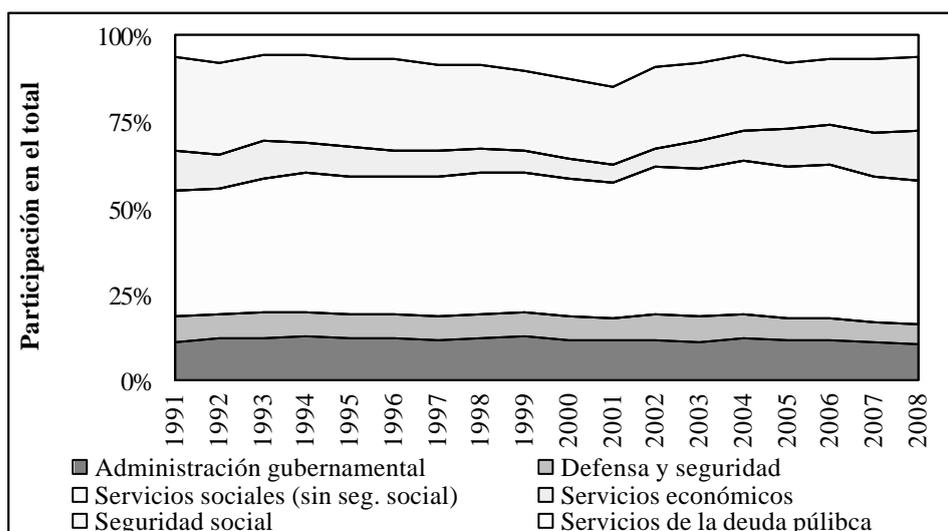
GRÁFICO N° 6 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

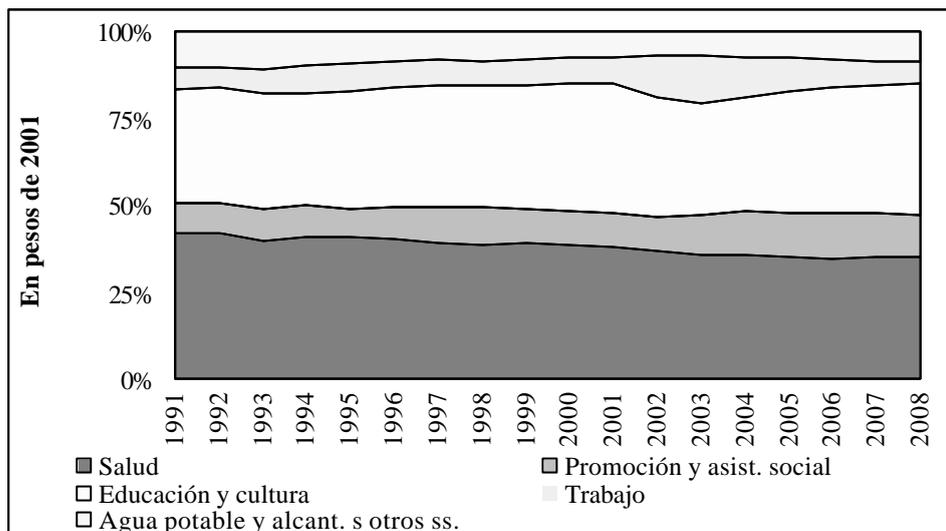
Entre los cambios más destacables está la pérdida de importancia de los servicios de la deuda, principal impulsor del aumento del gasto durante la década de los '90, y los aumentos del gasto en Bienestar social (principalmente en agua potable, alcantarillado y en vivienda) y Cultura y educación (incluyendo aquí el gasto en Ciencia y Técnica).

GRÁFICO N° 7 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

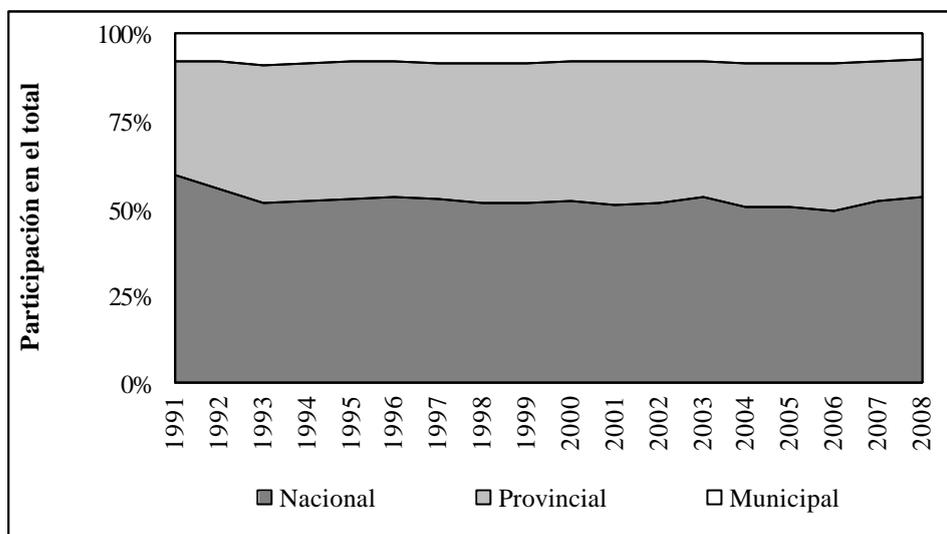
GRÁFICO N° 8 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En referencia a la participación de cada nivel de gobierno en el gasto consolidado, en términos generales el aumento del gasto en relación al PBI se verifica para todos los niveles. No obstante, si se consideran los promedios el gasto de las provincias fue el que más creció. Más allá de ello, en gran medida, el aumento del GPC en los últimos años responde al incremento experimentado en 2007 y 2008, fundamentalmente por parte del gobierno nacional.

GRÁFICO N° 9 PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Al respecto, a inicios de la década de los '90 se dio un proceso de descentralización del gasto desde la Nación hacia las provincias. Dicha descentralización ha sido más notoria en la producción de bienes y servicios reales, fundamentalmente debido traspaso del sistema educativo primario y medio que hasta ese entonces era una función compartida por ambos niveles de gobierno. Así, en 1992 y 1993 el peso del sector público provincial se incrementaría considerablemente. Más allá de ello, la distribución de funciones entre niveles de gobierno en materia de gasto público siguió caracterizándose por presentar una fuerte participación de los gobiernos nacional y provinciales, los cuales rondan el 45%. Así pues, en la actualidad la Nación concentra preponderantemente el gasto en servicios de la deuda y tiene una participación mayoritaria en los gastos de defensa y seguridad, salud y justicia. Por su parte, las provincias y la ciudad de Buenos Aires llevan a cabo la mayor proporción del gasto en educación y cultura, y tienen también una fuerte participación en casi todos los rubros. Los municipios concentran alrededor del 10%, la mayor parte del mismo focalizado en los servicios urbanos que prestan los mismos.

Por su parte, si se consideran también los gastos en previsión social, debido a la importancia del sistema nacional, y a que la mayoría de las provincias transfirieron sus sistemas a la Nación, la participación de esta última aumenta fuertemente

llegando al 53% en desmedro de las provincias y los municipios, que pasan a gastar el 39% y 8% del gasto total, respectivamente.

CUADRO N° 2
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
(En millones de pesos)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	1991	2001	2008	1991	2001	2008	1991	2001	2008
Administración gubernamental	1.810,44	2.893,95	12.828,35	2.488,42	5.302,46	19.658,37	1.470,22	2.617,72	9.853,74
Defensa y seguridad	2.427,11	3.356,41	10.696,14	1.407,40	3.112,01	12.177,85	0,00	0,00	0,00
Servicios sociales	18.909,59	29.495,77	123.689,65	11.315,41	25.588,27	107.473,13	2.232,82	4.513,16	18.244,70
Salud	10.891,86	17.198,99	66.464,43	2.984,57	4.672,40	18.455,94	0,00	0,00	0,00
Promoción y asistencia. social	4.066,66	6.532,59	27.513,85	2.748,36	6.239,52	23.376,15	398,13	930,83	3.443,26
Seguridad social	542,99	712,32	6.133,40	584,11	1.687,00	7.482,68	350,91	1.095,38	5.656,28
Educación y cultura	1.781,11	2.144,62	10.037,83	3.684,56	10.902,96	47.198,88	124,72	404,18	1.498,92
Ciencia y técnica	372,59	480,07	2.624,06	15,71	34,28	122,83	0,00	0,00	0,00
Trabajo	1.137,40	2.390,95	9.404,85	0,00	403,85	766,31	0,00	0,00	0,00
Vivienda y urbanismo	84,78	4,52	58,17	935,74	1.082,73	5.737,01	0,00	0,00	0,00
Agua potable y alcantarillado	32,20	31,71	1.453,06	202,07	245,99	2.069,93	0,00	0,00	0,00
Otros servicios urbanos	0,00	0,00	0,00	160,30	319,54	2.263,41	1.359,06	2.082,76	7.646,24
Servicios económicos	4.211,97	1.436,62	42.709,19	1.481,74	2.736,49	12.992,87	320,14	603,22	2.322,78
Servicios de la deuda pública	3.029,40	11.739,42	21.669,94	242,00	2.421,60	2.667,86	24,97	120,66	140,31
Gasto Público Total	30.388,50	48.922,17	211.593,26	16.934,97	39.160,83	154.970,07	4.048,16	7.854,76	30.561,53

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 3
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
 (En millones de pesos de 2001)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	1991	2001	2008	1991	2001	2008	1991	2001	2008
Administración gubernamental	2.328,81	2.893,95	4.830,82	3.200,92	5.302,46	7.402,83	1.891,19	2.617,72	3.710,66
Defensa y seguridad	3.122,05	3.356,41	4.027,89	1.810,38	3.112,01	4.585,86	0,00	0,00	0,00
Servicios sociales	24.323,91	29.495,77	46.578,29	14.555,32	25.588,27	40.471,57	2.872,14	4.513,16	6.870,48
Salud	14.010,49	17.198,99	25.028,77	3.839,13	4.672,40	6.950,02	0,00	0,00	0,00
Promoción y asistencia. social	5.231,05	6.532,59	10.361,00	3.535,28	6.239,52	8.802,85	512,13	930,83	1.296,64
Seguridad social	698,47	712,32	2.309,68	751,36	1.687,00	2.817,78	451,39	1.095,38	2.130,01
Educación y cultura	2.291,08	2.144,62	3.779,98	4.739,54	10.902,96	17.773,87	160,43	404,18	564,45
Ciencia y técnica	479,27	480,07	988,15	20,21	34,28	46,25	0,00	0,00	0,00
Trabajo	1.463,07	2.390,95	3.541,62	0,00	403,85	288,57	0,00	0,00	0,00
Vivienda y urbanismo	109,05	4,52	21,91	1.203,66	1.082,73	2.160,41	0,00	0,00	0,00
Agua potable y alcantarillado	41,42	31,71	547,18	259,93	245,99	779,48	0,00	0,00	0,00
Otros servicios urbanos	0,00	0,00	0,00	206,20	319,54	852,34	1.748,19	2.082,76	2.879,37
Servicios económicos	5.417,96	1.436,62	16.083,17	1.906,00	2.736,49	4.892,78	411,80	603,22	874,70
Servicios de la deuda pública	3.896,80	11.739,42	8.160,33	311,29	2.421,60	1.004,65	32,12	120,66	52,84
Gasto Público Total	39.089,53	48.922,17	79.680,50	21.783,90	39.160,83	58.357,68	5.207,25	7.854,76	11.508,67

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 4
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
 (Participación en el total de cada jurisdicción)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	1991	2001	2008	1991	2001	2008	1991	2001	2008
Administración gubernamental	6,0%	5,9%	6,1%	14,7%	13,5%	12,7%	36,3%	33,3%	32,2%
Defensa y seguridad	8,0%	6,9%	5,1%	8,3%	7,9%	7,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Servicios sociales	62,2%	60,3%	58,5%	66,8%	65,3%	69,4%	55,2%	57,5%	59,7%
Salud	13,4%	13,4%	13,0%	16,2%	15,9%	15,1%	9,8%	11,9%	11,3%
Promoción y asistencia social	1,8%	1,5%	2,9%	3,4%	4,3%	4,8%	8,7%	13,9%	18,5%
Seguridad social	35,8%	35,2%	31,4%	17,6%	11,9%	11,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Educación y cultura	5,9%	4,4%	4,7%	21,8%	27,8%	30,5%	3,1%	5,1%	4,9%
Ciencia y técnica	1,2%	1,0%	1,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabajo	3,7%	4,9%	4,4%	0,0%	1,0%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Vivienda y urbanismo	0,3%	0,0%	0,0%	5,5%	2,8%	3,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Agua potable y alcantarillado	0,1%	0,1%	0,7%	1,2%	0,6%	1,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros servicios urbanos	0,0%	0,0%	0,0%	0,9%	0,8%	1,5%	33,6%	26,5%	25,0%
Servicios económicos	13,9%	2,9%	20,2%	8,7%	7,0%	8,4%	7,9%	7,7%	7,6%
Servicios de la deuda pública	10,0%	24,0%	10,2%	1,4%	6,2%	1,7%	0,6%	1,5%	0,5%
Gasto Público Total	100,0%								

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 5
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
 (Participación en el total consolidado)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	1991	2001	2008	1991	2001	2008	1991	2001	2008
Administración gubernamental	31,4%	26,8%	30,3%	43,1%	49,0%	46,4%	25,5%	24,2%	23,3%
Defensa y seguridad	63,3%	51,9%	46,8%	36,7%	48,1%	53,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Servicios sociales	58,3%	49,5%	49,6%	34,9%	42,9%	43,1%	6,9%	7,6%	7,3%
Salud	56,4%	47,7%	50,6%	38,1%	45,5%	43,0%	5,5%	6,8%	6,3%
Promoción y asistencia. social	36,7%	20,4%	31,8%	39,5%	48,3%	38,8%	23,7%	31,3%	29,3%
Seguridad social	78,5%	78,6%	78,3%	21,5%	21,4%	21,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Educación y cultura	31,9%	15,9%	17,1%	65,9%	81,1%	80,4%	2,2%	3,0%	2,6%
Ciencia y técnica	96,0%	93,3%	95,5%	4,0%	6,7%	4,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabajo	100,0%	85,6%	92,5%	0,0%	14,4%	7,5%	0,0%	0,0%	0,0%
Vivienda y urbanismo	8,3%	0,4%	1,0%	91,7%	99,6%	99,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Agua potable y alcantarillado	13,7%	11,4%	41,2%	86,3%	88,6%	58,8%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros servicios urbanos	0,0%	0,0%	0,0%	10,6%	13,3%	22,8%	89,4%	86,7%	77,2%
Servicios económicos	70,0%	30,1%	73,6%	24,6%	57,3%	22,4%	5,3%	12,6%	4,0%
Servicios de la deuda pública	91,9%	82,2%	88,5%	7,3%	17,0%	10,9%	0,8%	0,8%	0,6%
Gasto Público Total	59,2%	51,0%	53,3%	33,0%	40,8%	39,0%	7,9%	8,2%	7,7%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

3.2.2 En el territorio de la provincia de Río Negro

El análisis llevado a cabo en el apartado anterior, además de que no es específicamente para la provincia de Río Negro, sobredimensiona el papel del gobierno nacional en las provincias. Esto ocurre principalmente porque la gran mayoría de los gastos efectuados por la Nación o bien no pueden ser imputados a ninguna provincia en particular o bien se llevan a cabo en la ciudad de Buenos Aires por ser ésta la Capital Federal.

Por dicha razón, para estudiar el gasto público en Río Negro es necesario tener en cuenta que, además de la seguridad social, las principales funciones que desarrolla la Nación en su territorio están relacionadas con el funcionamiento de universidades; de las fuerzas de seguridad nacionales; de planes de vivienda federales y de subsidios para los más necesitados.

Por su parte, la provincia es quien presta la mayor proporción de los servicios brindados por el sector público dentro del territorio rionegrino ya que es la responsable de prestar los servicios de educación, salud y seguridad, entre otras.

También las municipalidades llevan a cabo una fracción importante del gasto ya que en términos generales tienen a su cargo la prestación de todos los servicios urbanos.

Lamentablemente la información referente al gasto público por nivel de gobierno dentro del territorio rionegrino se encuentra dispersa y es muy irregular. No obstante ello, se llevó a cabo una recopilación de las ejecuciones presupuestarias de los distintos niveles de gobierno, a partir de la cual fue posible consolidar la información proveniente de las distintas fuentes de información.

El gasto nacional ejecutado en el territorio de la provincia de Río Negro se obtuvo de la Oficina Nacional de Presupuesto, organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda perteneciente al Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. De éste fue necesario descontar el gasto en transferencias a la provincia de Río Negro y a sus municipios, el cual en la clasificación según finalidad y función se encuentra mayormente registrado bajo la finalidad de administración gubernamental y la función de gasto en relaciones interiores.

Los datos más confiables son los referentes al gasto de la provincia de Río Negro, los cuales pueden ser obtenidos tanto del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro como del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. En este caso se recurrió a estos últimos por ser la clasificación que utiliza la Nación más homogénea al del resto de las jurisdicciones. Así los datos se extrajeron de la Dirección Nacional de Relaciones Fiscales con las Provincias que, como se dijo anteriormente, es una dependencia del gobierno nacional. Estos datos son también los que se analizarán con mayor detenimiento en la siguiente sección y los que se utilizarán en el resto del estudio.

Por último, el gasto municipal es el que presenta mayores dificultades ya que no existe una consolidación llevada a cabo por un organismo oficial. Por ello para estimar estos gastos se recurrió a diversas fuentes de información. Concretamente, se obtuvieron las ejecuciones presupuestarias para los años 2007 a 2009 de los siete municipios cuantitativamente más importantes, los cuales en conjunto representan más del 60% del gasto consolidado de todos los municipios y comisiones de fomento de la provincia.² Posteriormente, estos datos fueron extrapolados para considerar el resto de los municipios y a las comisiones de fomento.³

Pese al hecho de que los datos de los distintos niveles de gobierno provinieran de diversas fuentes de información y a que los gastos se encuentran

² Las comisiones de fomento son delegaciones del Poder Ejecutivo Provincial en determinadas población con escasa población las cuales tienen atribuciones similares a las de los municipios.

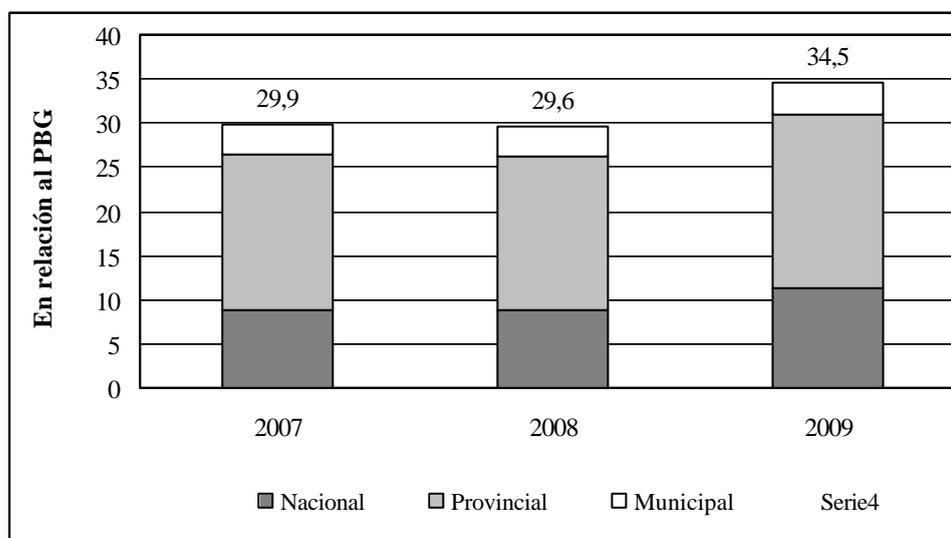
³ Se obtuvieron las ejecuciones presupuestarias para el período 2007-2009 según su clasificación económica de los municipios de Allen; Cinco Saltos, Cipoletti, General Roca, San Carlos de Bariloche, Viedma y Villa Regina, provenientes de un informe desarrollado por el diario Río Negro. Asimismo, para considerar a los municipios sobre los que no se tenía información se extrapoló dicha información en base a datos de períodos anteriores proveniente de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación y a datos actuales de distribución de recursos a municipios y comisiones de fomento proveniente del Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro. Para estimar la distribución del gasto según la finalidad del mismo, se recurrió a información presupuestaria de los municipios de Viedma y Cipoletti, extrapolando los resultados a todo el gasto municipal consolidado.

clasificados siguiendo distintos criterios, fue posible llevar a cabo la consolidación de los gastos de los distintos niveles de gobierno para el período comprendido entre 2007 y 2009.

Así, más allá de las limitaciones mencionadas a partir de los datos relevados es posible llegar a algunas precisiones. En primer lugar, el gasto público sufrió un importante incremento en el último año, superando el 34% del Producto Bruto Geográfico (PBG) (Gráfico N° 10) a partir de un crecimiento de 60% en términos nominales (Gráfico N° 11).

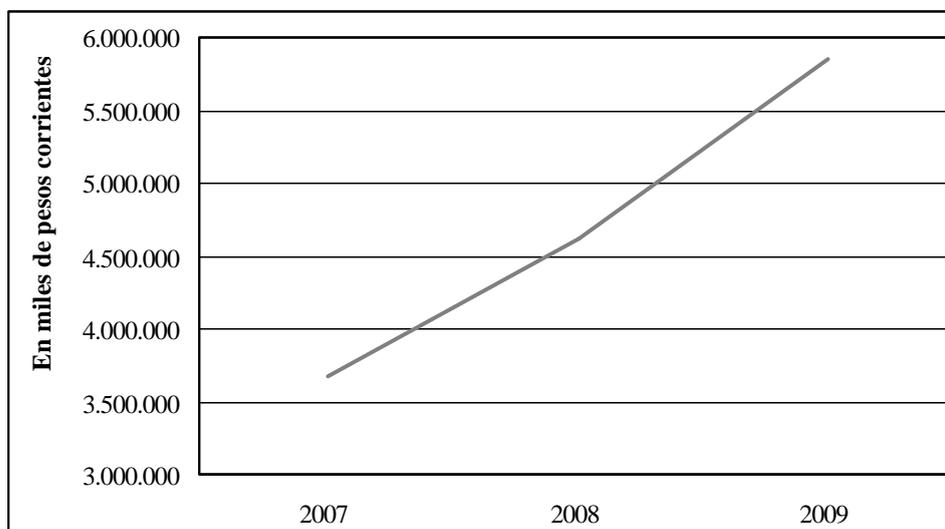
Tal incremento en el gasto en relación al PBG respondió fundamentalmente a la suba del gasto del gobierno nacional en la provincia, aunque los gastos de la provincia y de los municipios también aumentaron considerablemente.

GRÁFICO N° 10
EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN LA
PROVINCIA DE RÍO NEGRO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

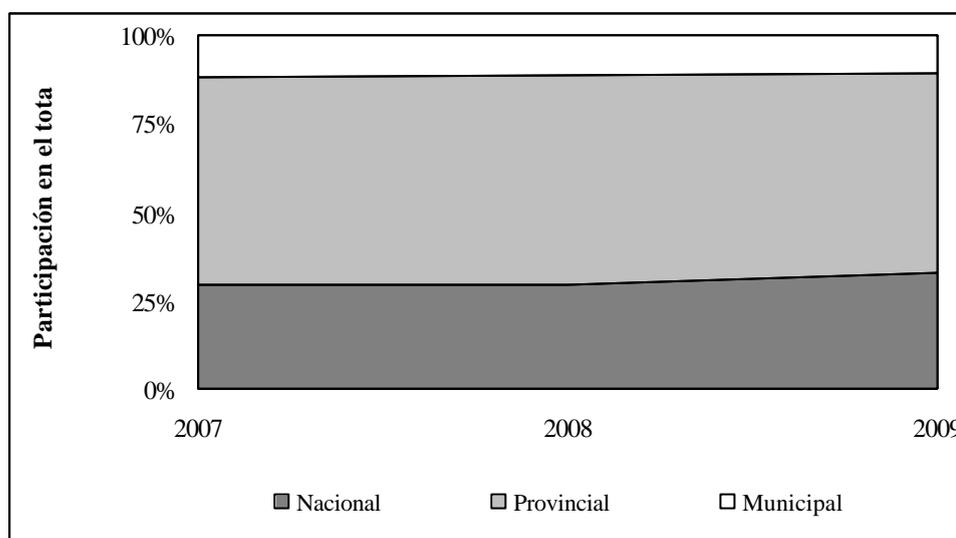
GRÁFICO N° 11 EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN VALORES CORRIENTES



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

Por nivel de gobierno, es el provincial quien concentra el mayor gasto, alcanzando para el año 2009 el 57% del total, seguido por la Nación con el 32% y los municipios y las comisiones de fomento con el 11%. Asimismo, como se desprende del Gráfico N° 12, tales proporciones prácticamente no se modificaron durante los tres años considerados.

GRÁFICO N° 12 PARTICIPACIÓN POR NIVEL DE GOBIERNO DEL GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

En relación con la participación de cada nivel de gobierno en cada una de las funciones de gasto, se confirma que el estado nacional es el único que lleva a cabo gasto en seguridad social, ciencia y técnica y trabajo. Por su parte, la Provincia es la que mayor proporción destina a gastos sociales, destacándose los casos de salud y educación y cultura, servicios que presta casi exclusivamente. Por último, los municipios y las comisiones de fomento son responsables principalmente de prestar servicios en Vivienda y urbanismo.

CUADRO N° 6
GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN EL TERRITORIO DE LA
PROVINCIA DE RÍO NEGRO

	Millones de pesos			Part. en el total		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Administración gubernamental	617	728	869	16,9%	15,9%	14,9%
Defensa y seguridad	193	261	315	5,3%	5,7%	5,4%
Servicios sociales	2.400	3.036	3.924	65,8%	66,2%	67,3%
Salud	322	422	508	8,8%	9,2%	8,7%
Promoción y asistencia social	162	163	153	4,4%	3,5%	2,6%
Seguridad social	541	620	883	14,8%	13,5%	15,2%
Educación y cultura	881	1.117	1.368	24,1%	24,4%	23,5%
Ciencia y técnica	111	132	183	3,0%	2,9%	3,1%
Trabajo	37	37	53	1,0%	0,8%	0,9%
Vivienda y urbanismo	323	402	665	8,9%	8,8%	11,4%
Agua potable y alcantarillado	8	121	79	0,2%	2,6%	1,4%
Otros servicios urbanos	15	22	33	0,4%	0,5%	0,6%
Servicios económicos	348	460	606	9,5%	10,0%	10,4%
Servicios de la deuda pública	90	103	114	2,5%	2,2%	2,0%
Gasto Público Total	3.648	4.588	5.828	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

CUADRO N° 7
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
(En millones de pesos)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Administración gubernamental	36,4	49,1	62,6	425,0	495,4	587,7	155,2	183,7	218,4
Defensa y seguridad	8,1	9,8	18,8	185,1	251,4	296,1	0,0	0,0	0,0
Servicios sociales	849,4	1.034,0	1.498,3	1.290,6	1.694,3	2.060,0	260,0	307,8	365,8
Salud	6,3	11,6	17,2	315,9	410,4	490,5	0,0	0,0	0,0
Promoción y asistencia. social	40,8	56,9	42,4	121,3	105,7	110,5	0,0	0,0	0,0
Seguridad social	540,7	619,7	883,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Educación y cultura	73,3	65,2	123,0	734,6	965,7	1.142,0	73,1	86,5	102,8
Ciencia y técnica	108,0	130,5	181,1	2,9	1,6	1,7	0,0	0,0	0,0
Trabajo	23,1	22,6	35,6	14,2	14,0	17,0	0,0	0,0	0,0
Vivienda y urbanismo	37,2	88,5	172,7	98,8	92,6	229,7	186,9	221,3	263,0
Agua potable y alcantarillado	5,2	17,0	17,4	2,8	104,4	61,8	0,0	0,0	0,0
Otros servicios urbanos	15,0	22,0	25,7	0,0	0,0	6,9	0,0	0,0	0,0
Servicios económicos	182,3	263,3	314,4	145,4	171,9	263,0	20,5	24,3	28,9
Servicios de la deuda pública	0,0	0,0	0,0	87,0	98,9	109,7	3,2	3,8	4,5
Gasto Público Total	1.076,2	1.356,2	1.894,1	2.133,1	2.711,9	3.316,5	439,0	519,6	617,7

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

CUADRO N° 8
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
 (Participación en el total de cada jurisdicción)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Administración gubernamental	3,4%	3,6%	3,3%	19,9%	18,3%	17,7%	35,4%	35,4%	35,4%
Defensa y seguridad	0,7%	0,7%	1,0%	8,7%	9,3%	8,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Servicios sociales	78,9%	76,2%	79,1%	60,5%	62,5%	62,1%	59,2%	59,2%	59,2%
Salud	0,6%	0,9%	0,9%	14,8%	15,1%	14,8%			
Promoción y asistencia social	3,8%	4,2%	2,2%	5,7%	3,9%	3,3%			
Seguridad social	50,2%	45,7%	46,6%	0,0%	0,0%	0,0%			
Educación y cultura	6,8%	4,8%	6,5%	34,4%	35,6%	34,4%	16,6%	16,6%	16,6%
Ciencia y técnica	10,0%	9,6%	9,6%	0,1%	0,1%	0,1%			
Trabajo	2,1%	1,7%	1,9%	0,7%	0,5%	0,5%			
Vivienda y urbanismo	3,5%	6,5%	9,1%	4,6%	3,4%	6,9%	42,6%	42,6%	42,6%
Agua potable y alcantarillado	0,5%	1,3%	0,9%	0,1%	3,8%	1,9%			
Otros servicios urbanos	1,4%	1,6%	1,4%	0,0%	0,0%	0,2%			
Servicios económicos	16,9%	19,4%	16,6%	6,8%	6,3%	7,9%	4,7%	4,7%	4,7%
Servicios de la deuda pública	0,0%	0,0%	0,0%	4,1%	3,6%	3,3%	0,7%	0,7%	0,7%
Gasto Público Total	100,0%								

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

CUADRO N° 9
GASTO PÚBLICO POR NIVEL DE GOBIERNO
 (Participación en el total consolidado)

	Nacional			Provincial			Municipal		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Administración gubernamental	5,9%	6,7%	7,2%	68,9%	68,0%	67,7%	25,2%	25,2%	25,1%
Defensa y seguridad	4,2%	3,8%	6,0%	95,8%	96,2%	94,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Servicios sociales	35,4%	34,1%	38,2%	53,8%	55,8%	52,5%	10,8%	10,1%	9,3%
Salud	1,9%	2,7%	3,4%	98,1%	97,3%	96,6%	0,0%	0,0%	0,0%
Promoción y asistencia. social	25,2%	35,0%	27,7%	74,8%	65,0%	72,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Seguridad social	100,0%	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Educación y cultura	8,3%	5,8%	9,0%	83,4%	86,4%	83,5%	8,3%	7,7%	7,5%
Ciencia y técnica	97,4%	98,8%	99,1%	2,6%	1,2%	0,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabajo	61,9%	61,8%	67,8%	38,1%	38,2%	32,2%	0,0%	0,0%	0,0%
Vivienda y urbanismo	11,5%	22,0%	26,0%	30,6%	23,0%	34,5%	57,9%	55,0%	39,5%
Agua potable y alcantarillado	64,6%	14,0%	22,0%	35,4%	86,0%	78,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Otros servicios urbanos	100,0%	100,0%	79,0%	0,0%	0,0%	21,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Servicios económicos	52,4%	57,3%	51,9%	41,7%	37,4%	43,4%	5,9%	5,3%	4,8%
Servicios de la deuda pública	0,0%	0,0%	0,0%	96,4%	96,3%	96,0%	3,6%	3,7%	4,0%
Gasto Público Total	29,5%	29,6%	32,5%	58,5%	59,1%	56,9%	12,0%	11,3%	10,6%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Ministerio de Hacienda y Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro y ejecuciones municipales.

3.3 El gasto público de la provincia de Río Negro

En esta sección se estudia la evolución del gasto público de la provincia de Río Negro ejecutado desde 1991 hasta 2009. Para ello en primer lugar se analiza la evolución del gasto total de la provincia, para luego evaluarlo de acuerdo a las distintas clasificaciones del gasto, esto es, por naturaleza económica, por objeto del gasto y por finalidad y función. En la sección siguiente se ahondará respecto a esta última clasificación para el gasto público social, el cual será utilizado en el resto del estudio.

3.3.1 Gasto total de la provincia

Como se vio en la sección anterior, el gasto público del gobierno provincial representa en torno al 57% del gasto público que se lleva a cabo en el territorio rionegrino. No obstante, si se incluye dentro de éste el gasto en transferencias a municipios tal cifra ascendería a aproximadamente al 63% del gasto consolidado en dicho territorio. Este último será el gasto que se analizará en esta sección y el que se utilizará en el resto del presente estudio.

Tal como puede observarse en el Gráfico N° 13, a lo largo del período analizado el gasto público provincial rondó el 19% del PBG. Las únicas excepciones en las que se superó ampliamente dicha cifra fueron en el año 1993 y en 2009.

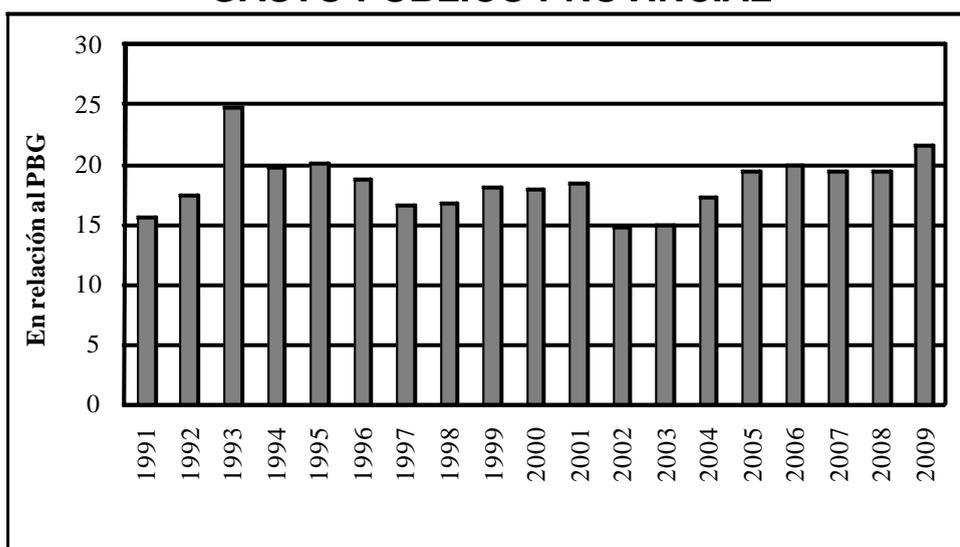
A partir de 1998, cuando comenzaron a hacerse palpables las inconsistencias macroeconómicas del modelo de convertibilidad, se registró un continuo incremento de la relación Gasto-PBG, pero la misma respondió más a una caída del PBG el cual se contrajo un 8% en términos reales entre 1998 y 2001.

La crisis de 2002 que implicó que el PBG se contrajera más del 10% en términos reales no sólo tuvo fuertes consecuencias negativas sobre toda la población, sino que también tuvo consecuencias directas sobre la situación fiscal de todos los niveles de gobierno. Por ello, el sector público provincial debió encarar un fuerte ajuste, implementado esencialmente por el congelamiento de los salarios públicos en un contexto inflacionario. Así, en el año 2002 se produjo una fortísima

caída de la relación gasto-PBG, alcanzando el 14,8%, mínimo de todo el período considerado.

Hacia 2003, el abandono del régimen de convertibilidad y la adopción de un nuevo modelo económico basado, entre otras cosas, en un Estado más activo, generaron las condiciones para un fuerte incremento del peso del sector público en la economía. Con ello, a partir de dicho año el ratio Gasto-PBG comenzó a exhibir una tendencia creciente, llegando en el último año bajo análisis al 22%. El incremento del gasto público provincial que se viene dando en forma continua desde 2003 respondió a varias razones, entre las que se destacan, como se verá en las secciones siguientes, el aumento de las remuneraciones públicas y el aumento de las transferencias provinciales hacia los municipios.

GRÁFICO N° 13
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL

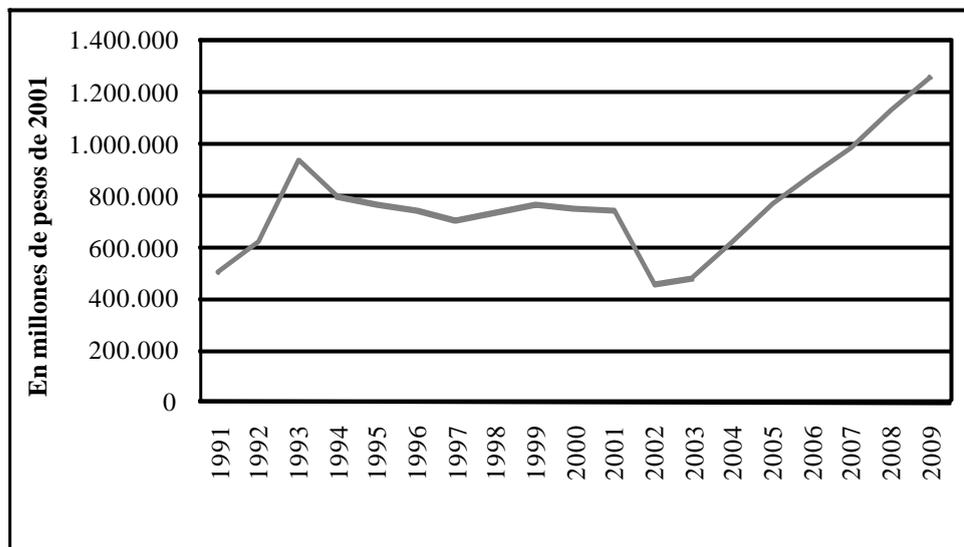


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En cuanto a la evolución del gasto público provincial en términos reales, la situación no dista de la expuesta anteriormente. Utilizando datos en pesos constantes de 2001 puede observarse, tal como se muestra en el Gráfico N° 14, que hasta el año 2001 el gasto se mantuvo relativamente constante. Tras el fuerte descenso registrado tras el abandono de la convertibilidad en 2002, cuando el gasto disminuyó 38% en términos reales, el gasto real tomó un sendero de crecimiento, muy pronunciado, creciendo a una tasa media del 27% en términos corrientes y del

16% en términos reales. Con ello, el gasto público alcanzó un récord en términos reales en 2009 (llegando a los \$3.650 millones en valores corrientes).

GRÁFICO N° 14
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN TÉRMINOS REALES



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En las próximas secciones se analiza con mayor detalle la composición del gasto provincial, recurriendo para ello a las distintas clasificaciones presupuestarias disponibles. Luego, en la sección 3.4 se analizarán en profundidad las distintas funciones del gasto público social de la provincia, el cual será utilizado en el resto del estudio.

3.3.2 Por naturaleza económica y por objeto del gasto

Teniendo en cuenta que las clasificaciones del gasto por su naturaleza económica y por el objeto del mismo comparten características similares, en esta sección se analizarán dichas clasificaciones conjuntamente.

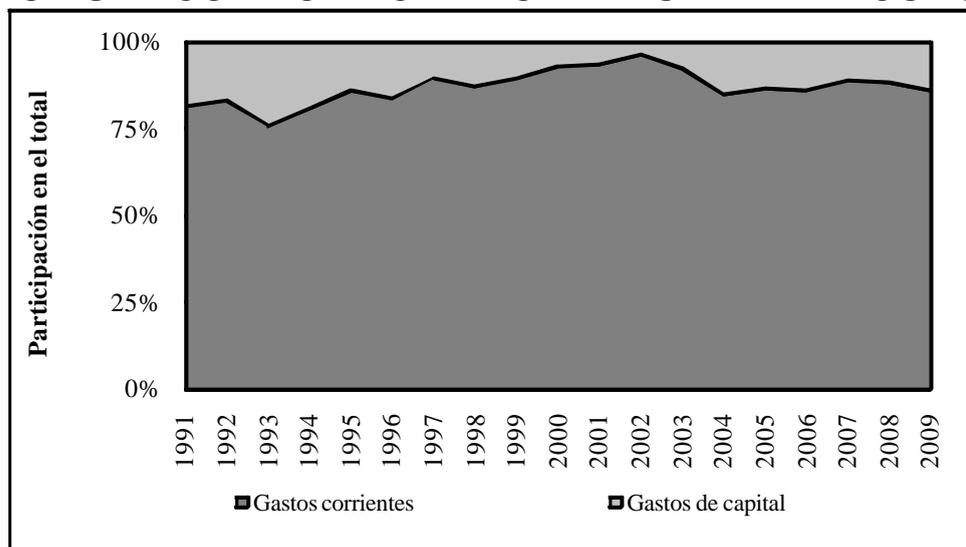
La clasificación por naturaleza económica distingue entre gasto con fines corrientes, es decir aquellos que se consumen en el funcionamiento de la Administración Pública, y el gasto de capital, es decir, aquellos destinados a incrementar el patrimonio público. Entre los gastos corrientes se encuentran los gastos de consumo (remuneraciones; bienes y servicios), las rentas de la propiedad y las transferencias corrientes, mientras que entre los gastos de capital se

encuentran la inversión real directa, las transferencias de capital y la inversión financiera (aportes de capital y concesión de préstamos).

La clasificación por objeto del gasto, por su parte, consiste en un ordenamiento homogéneo y sistemático de los bienes (sean de consumo o de uso), y de los servicios (personal u otros servicios), de las transferencias, y de las variaciones que el Sector Público Provincial aplica en el desarrollo del proceso productivo (activos financieros y servicios de la deuda).

Como puede observarse en el Gráfico N° 15, la mayor parte del gasto provincial invariablemente se ha destinado a gasto corriente, aunque la participación de los gastos de capital ha aumentando levemente en los últimos años. Como era de esperar, desde 1998 hasta 2002 los gastos de capital se contrajeron fuertemente producto de la crisis económica por la que atravesó todo el país, la cual impedía llevar a cabo inversiones desde el sector público.

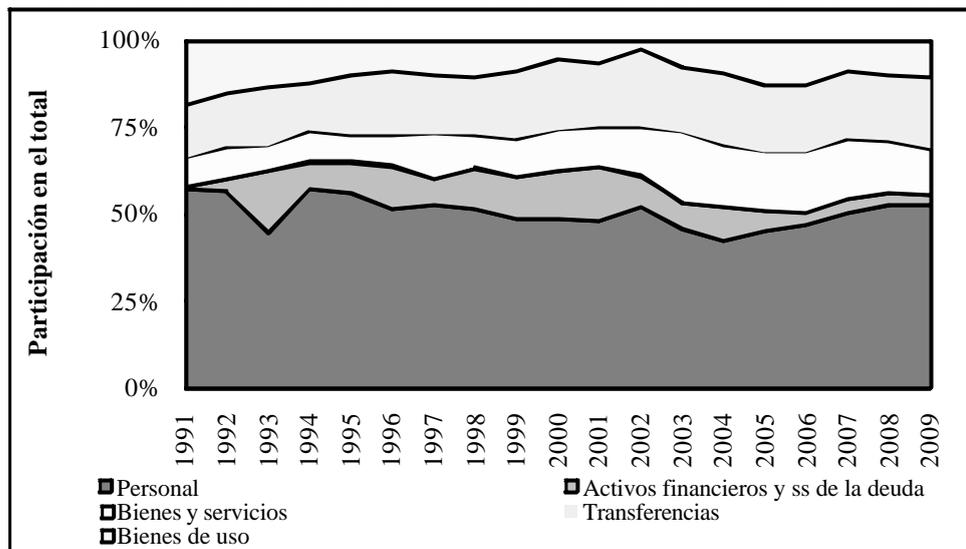
GRÁFICO N° 15 **GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR NATURALEZA ECONÓMICA**



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Entre los gastos corrientes, el gasto en personal que había alcanzado el 52% del gasto total en 2001, se contrajo fuertemente en 2002 y 2003, llegando en este último año a representar el 42%. A partir de dicho año el gasto en personal fue la partida que más se incrementó, alcanzando a representar en 2009 el 53% de los gastos totales.

GRÁFICO N° 16 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR OBJETO DEL GASTO



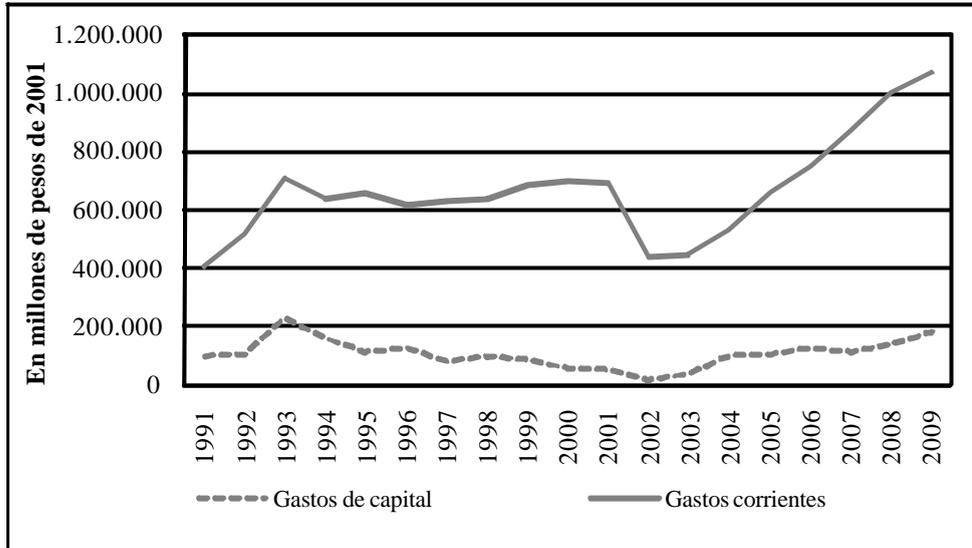
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El segundo lugar es ocupado por las transferencias (corrientes y de capital), las cuales siempre han rondado el 20% de los gastos totales. En el último año tal cifra se elevó a 21%.

En lo que respecta a los demás rubros, los gastos en bienes y servicios registraron un mínimo del 3% en 2002, aumentando progresivamente hasta alcanzar en 2009 el 10% del total. Lo contrario ocurrió con los servicios de la deuda que pasaron entre esos mismos dos años del 9% al 3% del total.

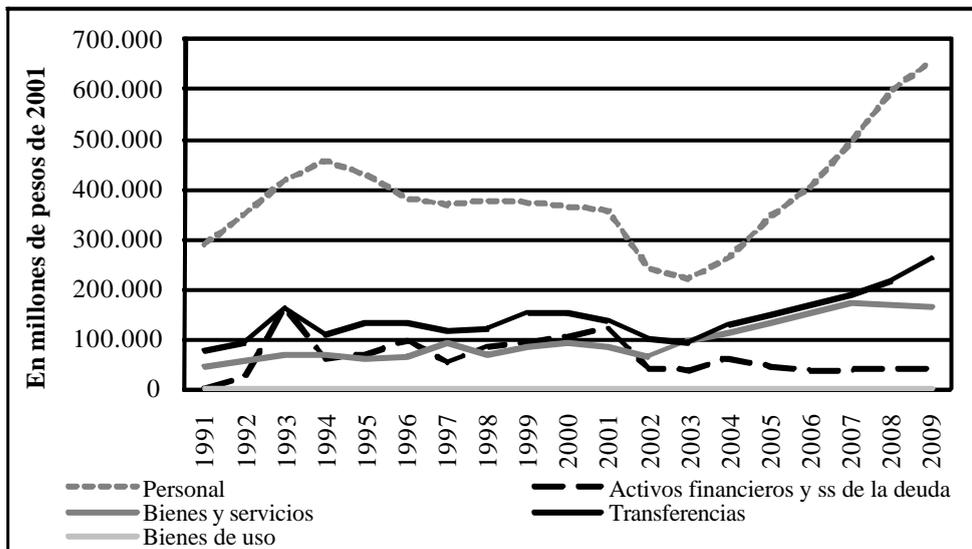
La evolución en términos del gasto real arroja resultados similares a los observados anteriormente. En primer lugar, como puede observarse en el Gráfico N° 17, mientras que desde 2003 los gastos corrientes se incrementaron fuertemente, el aumento en los gastos de capital fue más moderado.

GRÁFICO N° 17 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR NATURALEZA ECONÓMICA



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

GRÁFICO N° 18 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR OBJETO DEL GASTO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 10
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
(En millones de pesos)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gastos corrientes	780.697	979.450	1.343.237	1.683.957	2.113.026	2.652.303	3.129.525
Gastos de consumo	554.931	698.490	962.288	1.250.969	1.607.138	2.031.638	2.394.034
Personal	384.716	487.756	697.450	913.102	1.192.493	1.581.643	1.918.351
Bienes de consumo	64.005	75.099	105.932	131.179	166.345	149.196	183.257
Servicios	106.210	135.635	158.906	206.689	248.300	300.798	292.426
Rentas de la propiedad	65.274	52.950	82.236	74.632	87.020	98.885	109.728
Transferencias corrientes	160.492	228.011	298.713	358.356	418.868	521.780	625.763
Gastos de capital	64.139	174.912	211.612	276.344	258.237	355.737	519.488
Inversión real directa	63.361	109.918	197.967	251.812	214.796	298.469	377.470
Transferencias de capital	3	8.400	3.971	21.466	38.544	53.131	137.811
Inversión financiera	775	56.595	9.674	3.066	4.896	4.137	4.208
Gasto total	844.836	1.154.363	1.554.849	1.960.301	2.371.262	3.008.040	3.649.013

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 11
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 (En millones de pesos de 2001)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gastos corrientes	444.136	524.718	660.648	748.649	872.043	998.788	1.071.361
Gastos de consumo	315.698	374.200	473.284	556.153	663.264	765.062	819.573
Personal	218.864	261.304	343.029	405.945	492.140	595.606	656.728
Bienes de consumo	36.412	40.233	52.101	58.319	68.650	56.183	62.736
Servicios	60.423	72.663	78.155	91.889	102.473	113.273	100.109
Rentas de la propiedad	37.134	28.367	40.446	33.180	35.913	37.237	37.564
Transferencias corrientes	91.303	122.152	146.917	159.317	172.866	196.489	214.224
Gastos de capital	36.488	93.705	104.078	122.856	106.574	133.961	177.842
Inversión real directa	36.046	58.886	97.367	111.950	88.646	112.396	129.223
Transferencias de capital	2	4.500	1.953	9.543	15.907	20.008	47.178
Inversión financiera	441	30.319	4.758	1.363	2.021	1.558	1.441
Gasto total	480.625	618.424	764.725	871.506	978.617	1.132.749	1.249.203

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 12
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
 (Participación en el total)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Gastos corrientes	92,4%	84,8%	86,4%	85,9%	89,1%	88,2%	85,8%
Gastos de consumo	65,7%	60,5%	61,9%	63,8%	67,8%	67,5%	65,6%
Personal	45,5%	42,3%	44,9%	46,6%	50,3%	52,6%	52,6%
Bienes de consumo	7,6%	6,5%	6,8%	6,7%	7,0%	5,0%	5,0%
Servicios	12,6%	11,7%	10,2%	10,5%	10,5%	10,0%	8,0%
Rentas de la propiedad	7,7%	4,6%	5,3%	3,8%	3,7%	3,3%	3,0%
Transferencias corrientes	19,0%	19,8%	19,2%	18,3%	17,7%	17,3%	17,1%
Gastos de capital	7,6%	15,2%	13,6%	14,1%	10,9%	11,8%	14,2%
Inversión real directa	7,5%	9,5%	12,7%	12,8%	9,1%	9,9%	10,3%
Transferencias de capital	0,0%	0,7%	0,3%	1,1%	1,6%	1,8%	3,8%
Inversión financiera	0,1%	4,9%	0,6%	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%
Gasto total	100,0%						

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

3.3.3 Por finalidad y función

La clasificación funcional presenta el gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Así, los gastos clasificados por finalidad y función permiten determinar los objetivos generales y los medios mediante los cuales se estiman alcanzar dichos objetivos. Así, esta clasificación aparece como un importante elemento para la toma de decisiones del poder político.

Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (edición 2003) esta clasificación tiene los objetivos de: (i) permitir analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas; (ii) facilitar la elaboración de estadísticas del gasto, proporcionando elementos suficientes para la proyección de los mismos; (iii) permitir conocer en qué medida las instituciones de la administración cumplen funciones económicas o sociales; y (iv) favorecer el análisis del gasto para estudios económicos y sociales.

El clasificador funcional ha sido estructurado en 5 finalidades y 30 funciones. Las dos primeras finalidades abarcan actividades propias de la administración pública; la tercera y cuarta finalidad, incluyen los servicios proporcionados a la sociedad, además de los gastos de la administración pública asociados con la reglamentación y la gestión de la actividad económica. Por último, la finalidad relacionada con la deuda pública agrupa gastos por intereses y comisiones de la deuda pública.

CUADRO N° 13
CLASIFICACIÓN PRESUPUESTARIA POR FINALIDAD Y FUNCIÓN

Finalidad	Función
1. Administración Gubernamental	1.1 Legislativa 1.2 Judicial 1.3 Dirección Superior Ejecutiva 1.4 Relaciones Exteriores 1.5 Relaciones Interiores 1.6 Administración Fiscal 1.7 Control de la Gestión Pública 1.8 Información Estadística Básica
2. Servicios de Defensa y Seguridad	2.1 Defensa 2.2 Seguridad Interior 2.3 Sistema Penal 2.4 Inteligencia
3. Servicios Sociales	3.1 Salud 3.2 Promoción y Asistencia Social 3.3 Seguridad Social 3.4 Educación y Cultura 3.5 Ciencia y Técnica 3.6 Trabajo 3.7 Vivienda y Urbanismo 3.8 Agua Potable y Alcantarillado 3.9 Otros Servicios Urbanos
4. Servicios Económicos	4.1 Energía, Combustibles y Minería 4.2 Comunicaciones 4.3 Transporte 4.4. Ecología y Medio Ambiente 4.5 Agricultura 4.6 Industria 4.7 Comercio, Turismo y Otros Servicios 4.8 Seguros y Finanzas
5. Deuda Pública	5.1 Deuda Pública – Intereses y Gastos

Fuente: "Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional." Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.

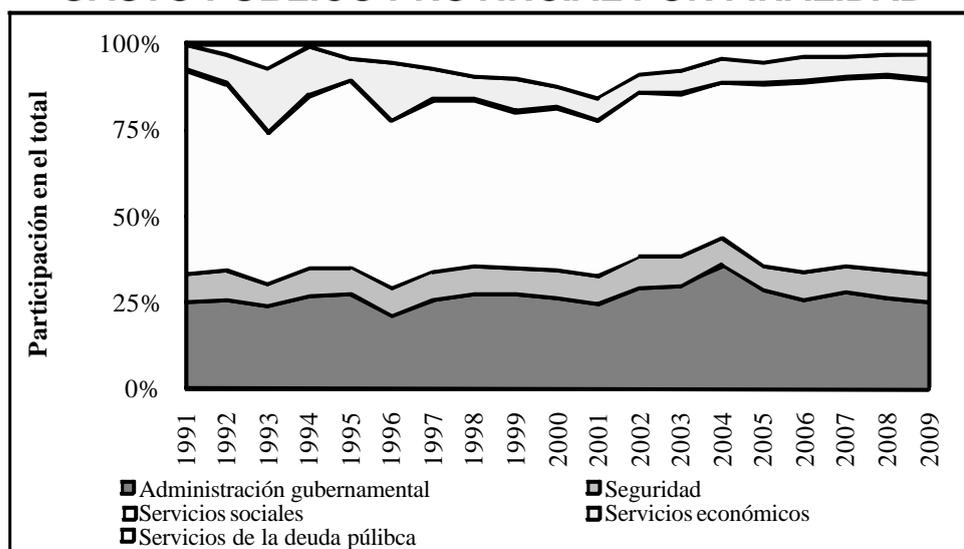
Entre las finalidades, el principal destino de los gastos provinciales es el gasto social, que representa entre el 45% y el 60% de los gastos totales que realiza la provincia, según el año considerado. Así, como puede observarse en el Gráfico N° 19, la máxima proporción del gasto social se alcanzó durante comienzos de la

década pasada, cayendo dicha proporción casi continuamente para llegar a un mínimo en el año 2001. Tras la crisis del sistema de convertibilidad, los gastos sociales recuperarían su importancia para superar en la actualidad el 56% del gasto total, muy cerca del valor máximo alcanzado en 1991.

El gasto de la administración gubernamental ocupa el segundo lugar en importancia luego de los gastos sociales, teniendo los mismos una participación que ha rondado el 27% del total.

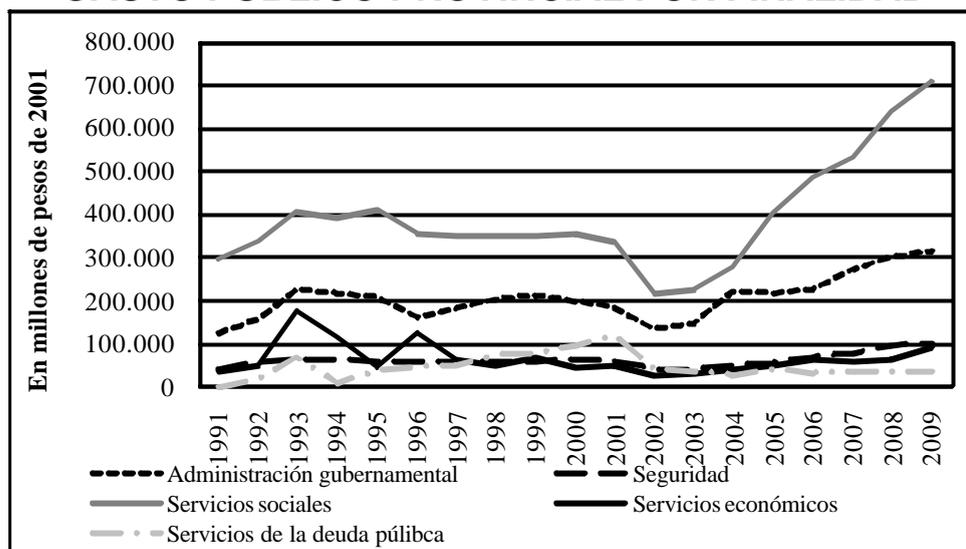
En tercer lugar siguen los gastos en seguridad, los cuales representan entre el 7% y el 9%. Muy de cerca están los gastos en servicios económicos, aunque estos son considerablemente más volátiles que los anteriores, rondando los mismos entre el 5% y el 18% en el período considerado.

GRÁFICO N° 19
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

GRÁFICO N° 20
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD

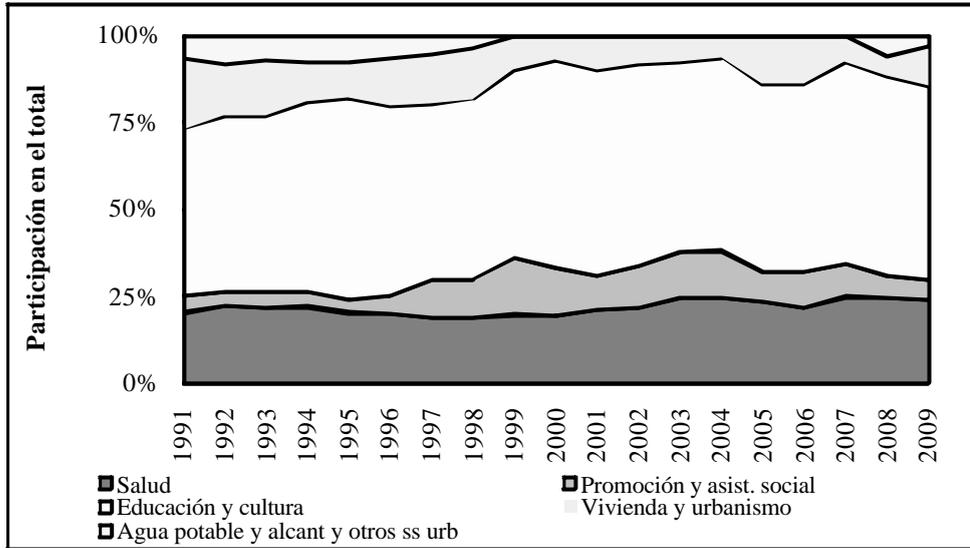


Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Entre los gastos en servicios sociales, objeto de estudio del presente trabajo y por lo cual serán estudiados más en profundidad en la sección siguiente, en 2009 se destacan los gastos destinados a educación y cultura (55%), salud (24%), vivienda y urbanismo (11%) y promoción y asistencia social (5%).

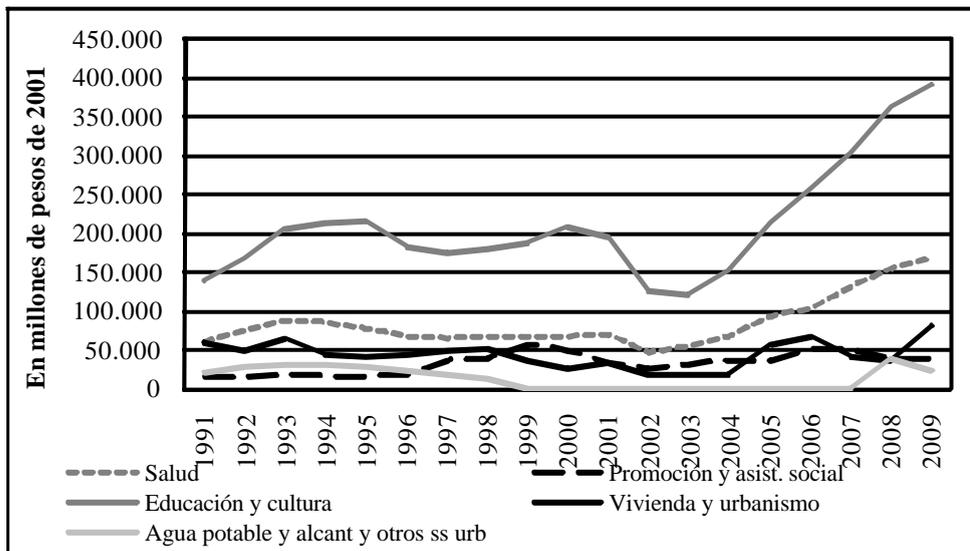
Con respecto a esto último, prácticamente en todas las categorías de gasto, y fundamentalmente dentro de lo que es el gasto social, el gasto en personal ha exhibido una tendencia creciente desde la salida de la convertibilidad. La mejora pasajera que experimentaron las cuentas públicas en 2003 respondió, principalmente, al fuerte ajuste fiscal que significó el congelamiento de salarios.

GRÁFICO N° 21
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SOCIAL POR FUNCIÓN



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

GRÁFICO N° 22
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SOCIAL POR FUNCIÓN



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 14
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD Y FUNCIÓN
(En millones de pesos)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administración gubernamental	254.560	414.556	443.200	508.992	663.200	791.537	920.205
Defensa y seguridad	70.165	91.420	112.997	150.952	185.054	251.423	296.085
Servicios sociales	396.618	518.512	818.092	1.085.694	1.290.630	1.694.336	2.060.016
Salud	94.781	125.958	187.232	230.850	315.913	410.437	490.484
Promoción y asistencia social	52.390	68.987	72.360	115.086	121.341	105.687	110.531
Seguridad social	0	0	0	0	0	0	0
Educación y cultura	211.565	284.840	434.410	578.071	734.596	965.671	1.142.022
Ciencia y técnica	0	553	1.004	1.667	2.919	1.612	1.672
Trabajo	7.269	4.701	7.768	9.420	14.220	13.999	16.954
Vivienda y urbanismo	29.907	31.844	113.253	147.851	98.799	92.550	229.678
Agua potable y alcantarillado	707	1.629	2.065	2.749	2.841	104.381	61.812
Otros servicios urbanos	0	0	0	0	0	0	6.860
Servicios económicos	58.220	76.926	98.325	140.031	145.358	171.859	262.980
Servicios de la deuda pública	65.274	52.950	82.236	74.632	87.020	98.885	109.728
Gasto total	844.836	1.154.363	1.554.849	1.960.301	2.371.262	3.008.040	3.649.013

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 15
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD Y FUNCIÓN
 (En millones de pesos de 2001)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administración gubernamental	144.818	222.089	217.980	226.287	273.702	298.072	315.023
Defensa y seguridad	39.916	48.976	55.575	67.110	76.372	94.679	101.362
Servicios sociales	225.634	277.781	402.364	482.675	532.641	638.043	705.226
Salud	53.920	67.479	92.087	102.631	130.377	154.560	167.912
Promoción y asistencia social	29.804	36.958	35.589	51.165	50.077	39.799	37.839
Seguridad social	0	0	0	0	0	0	0
Educación y cultura	120.358	152.596	213.657	256.997	303.167	363.646	390.960
Ciencia y técnica	0	297	494	741	1.205	607	572
Trabajo	4.135	2.518	3.820	4.188	5.869	5.272	5.804
Vivienda y urbanismo	17.014	17.059	55.702	65.731	40.774	34.852	78.628
Agua potable y alcantarillado	402	873	1.016	1.222	1.172	39.307	21.161
Otros servicios urbanos	0	0	0	0	0	0	2.349
Servicios económicos	33.121	41.211	48.359	62.255	59.989	64.718	90.029
Servicios de la deuda pública	37.134	28.367	40.446	33.180	35.913	37.237	37.564
Gasto total	480.625	618.424	764.725	871.506	978.617	1.132.749	1.249.203

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 16
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD Y FUNCIÓN
 (Participación en el total)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Administración gubernamental	30,1%	35,9%	28,5%	26,0%	28,0%	26,3%	25,2%
Defensa y seguridad	8,3%	7,9%	7,3%	7,7%	7,8%	8,4%	8,1%
Servicios sociales	46,9%	44,9%	52,6%	55,4%	54,4%	56,3%	56,5%
Salud	11,2%	10,9%	12,0%	11,8%	13,3%	13,6%	13,4%
Promoción y asistencia social	6,2%	6,0%	4,7%	5,9%	5,1%	3,5%	3,0%
Seguridad social	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Educación y cultura	25,0%	24,7%	27,9%	29,5%	31,0%	32,1%	31,3%
Ciencia y técnica	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Trabajo	0,9%	0,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%
Vivienda y urbanismo	3,5%	2,8%	7,3%	7,5%	4,2%	3,1%	6,3%
Agua potable y alcantarillado	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	3,5%	1,7%
Otros servicios urbanos	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%
Servicios económicos	6,9%	6,7%	6,3%	7,1%	6,1%	5,7%	7,2%
Servicios de la deuda pública	7,7%	4,6%	5,3%	3,8%	3,7%	3,3%	3,0%
Gasto total	100,0%						

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

3.4 El gasto público social de la provincia de Río Negro

En esta última sección del capítulo 3 se analizan cada una de las funciones del gasto público en servicios sociales de la provincia de Río Negro, cuya incidencia distributiva será estudiada en el resto del trabajo. Concretamente, el gasto al que se hará referencia en los siguientes capítulos será el correspondiente al del año 2009.

El Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (edición 2003) define al gasto en servicios sociales como aquel que se destina a acciones inherentes a la prestación de servicios de (1) salud, (2) promoción y asistencia social, (3) seguridad social, (4) educación y cultura, (5) ciencia y técnica, (6) trabajo, (7) vivienda y urbanismo, (8) agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.

Como se desprende del Cuadro N° 17, dicho gasto representó en el año 2009 el 61,3% del gasto total.

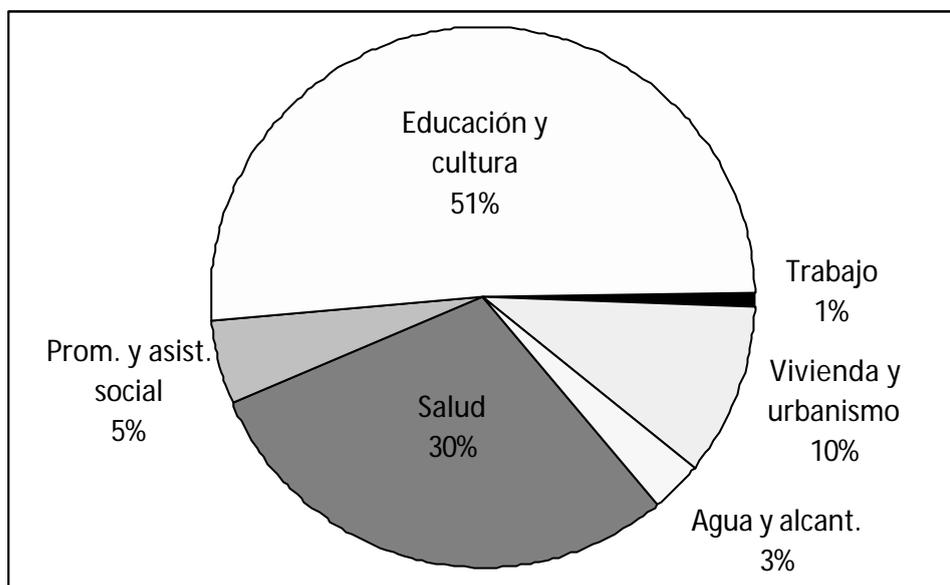
A continuación se describen cada una de estas funciones de gasto social.

CUADRO N° 17
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SERVICIOS SOCIALES
 (Año 2009)

	Millones de pesos	Participación en los servicios sociales	Participación en el total
Salud	666,2	29,8%	18,3%
Promoción y asistencia social	110,5	4,9%	3,0%
Educación y cultura	1.142,0	51,1%	31,3%
Ciencia y técnica	1,7	0,1%	0,0%
Trabajo	17,0	0,8%	0,5%
Vivienda y urbanismo	229,7	10,3%	6,3%
Agua potable y alcantarillado	68,7	3,1%	1,9%
Servicios sociales	2.235,8	100,0%	61,3%
Gasto Público Total	3.649,0		100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

GRÁFICO N° 23
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL SOCIAL POR FUNCIÓN
 (Año 2009)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

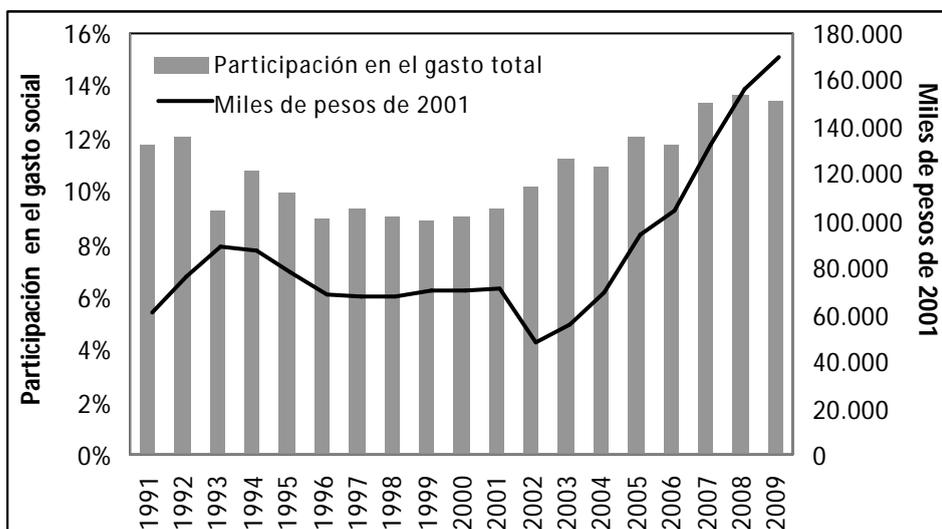
3.4.1 Gasto en salud

La función “salud” comprende a los gastos en acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad. Así pues, se incluye dentro de este concepto a los gastos destinados tanto a medicina asistencial y preventiva como a los gastos en seguro de salud, es decir, el realizado por las obras sociales públicas.

El gasto en salud de la provincia de Río Negro representó en el año 2009 el 18% del gasto total y casi el 30% del gasto social, constituyendo el segundo gasto social más importante tras el gasto en educación y cultura. En 2009, del gasto total destinado a salud, \$490 millones fueron destinados a medicina asistencial y preventiva mientras que 176 corresponden a erogaciones del Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS).

En referencia al gasto en medicina asistencial y preventiva, como puede verse en el Cuadro N° 17, tras más de una década de estancamiento, el mismo ha crecido fuertemente desde el año 2003 para alcanzar en 2009 su máximo histórico.

GRÁFICO N° 24 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SALUD (MEDICINA ASISTENCIAL Y PREVENTIVA)



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Por otro lado, como se desprende del Cuadro N° 18, estos últimos gastos se concentran mayoritariamente en la partida de gasto en personal, con el 73% de su total, seguido por el gasto en bienes y servicios, que supera el 20%.

Por otro lado, casi el 88% del mismo se destinan a medicina asistencial, no llegando el saneamiento y la medicina preventiva al 3%. El resto, es destinado a gasto en administración de la salud.

CUADRO N° 18
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SALUD (MEDICINA
ASISTENCIAL Y PREVENTIVA) POR PARTIDA Y PROGRAMA
 (Participación en el total. Año 2009)

	Sanea- miento ambien- tal	Medicina preven- tiva	Medicina asisten- cial	Administ. de la salud	Total
Personal	0,1%	0,0%	69,9%	3,3%	73,2%
Bienes y servicios	0,2%	0,7%	17,8%	1,6%	20,4%
Bienes de uso	0,0%	0,1%	0,4%	0,4%	0,8%
Transferencias	0,3%	1,4%	0,0%	3,8%	5,6%
Total	0,6%	2,2%	88,0%	9,1%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

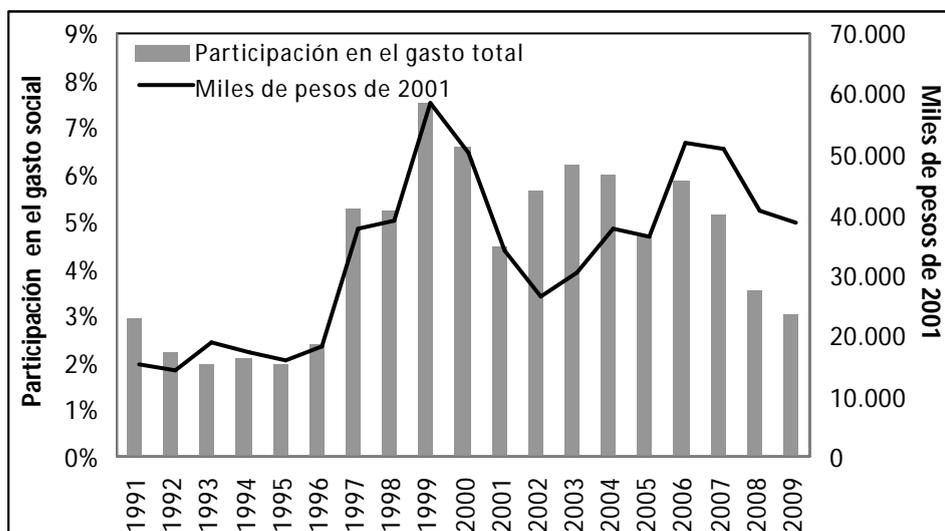
3.4.2 Gasto en promoción y asistencia social

La función “promoción y asistencia social” incluye a las acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, brindándoles aportes, tanto financieros como materiales, y las destinadas a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social.

Así pues, el gasto en promoción y asistencia social de la provincia de Río Negro representó en el año 2009 el 3% del gasto total y el 5% del gasto social.

Dicha función de gasto alcanzó su máximo nivel hacia el año 1999, cayendo fuertemente con la recesión que se inició en dicho año. En el año 2002 el mismo recuperó su importancia, pero en estos últimos años volvió a caer fuertemente para encontrarse en 2009 cerca de su mínimo histórico en términos reales. En valores corrientes, en el año 2009 apenas superó los \$110 millones (Cuadro N° 17).

GRÁFICO N° 25 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En cuanto a su distribución por partida, el gasto en promoción y asistencia social se concentra fuertemente en bienes y servicios (52%), seguido por el gasto en personal (28%) y por las transferencias (19%).

CUADRO N° 19 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL PARTIDA

(Participación en el total. Año 2009)

	Participación
Personal	28,5%
Bienes y servicios	51,8%
Bienes de uso	0,2%
Transferencias	19,4%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

3.4.3 Gasto en seguridad social

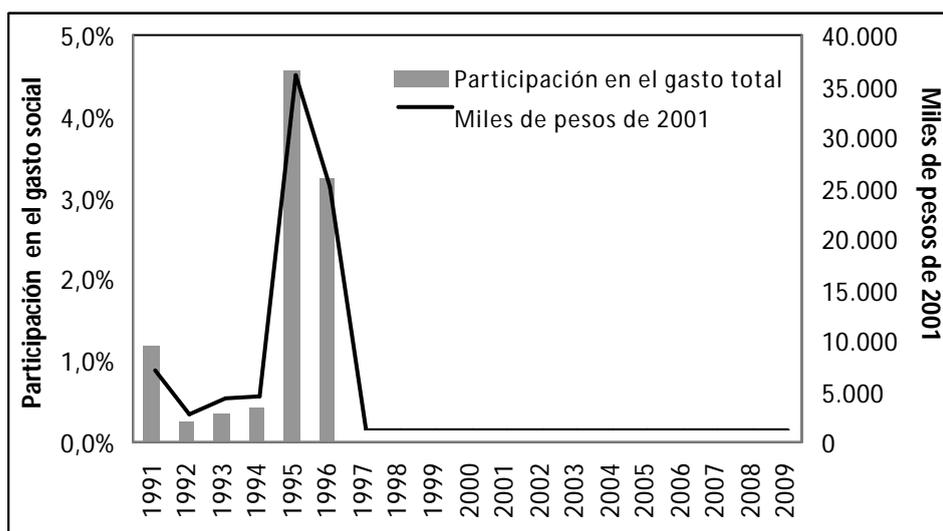
El gasto en “seguridad social” incluye a las acciones inherentes a cumplimentar el sistema destinado a la cobertura financiera de las necesidades

originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios tales como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye asimismo las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares al personal en actividad.

Esta función de gasto no está siendo prestada en la actualidad por la provincia de Río Negro, puesto que la misma transfirió a la Nación sus cajas de jubilaciones en el año 1997.

En la época en que la Provincia atendía estas obligaciones, estos gastos eran relativamente importantes alcanzando hasta el 5% del gasto total.

GRÁFICO N° 26 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SEGURIDAD SOCIAL



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

3.4.4 Gasto en educación y cultura

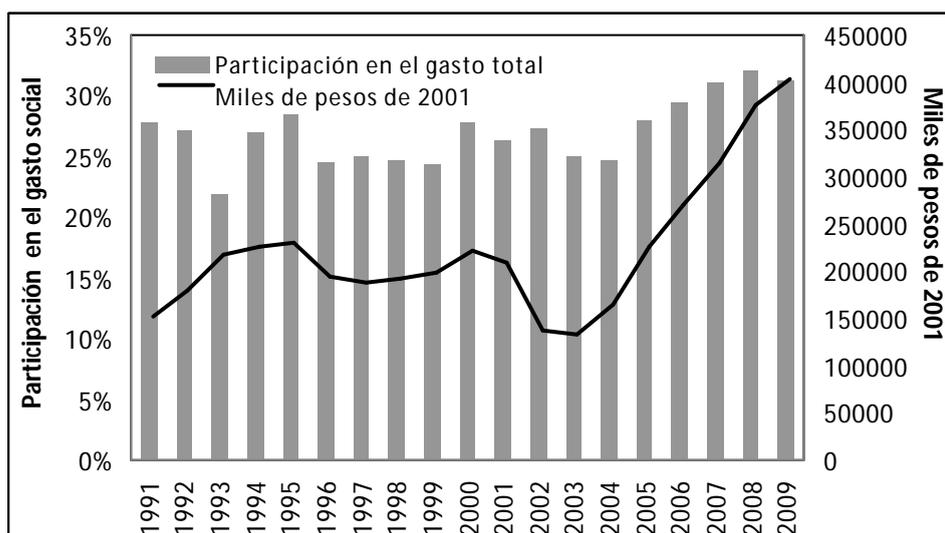
La función “educación y cultura” considera a las acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven, y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer necesidades del individuo. Incluye manifestaciones intelectuales, espirituales, deportivas y religiosas; espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos, como así también las demás acciones destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.

Esta es la función de gasto más importante de todas, tanto entre los gastos sociales como los de otra índole. El mismo representó en 2009 el 31% del gasto total y el 51% de los gastos sociales.

Asimismo, por la influencia de la Ley Federal de Educación, que obliga a las provincias a incrementar la inversión en educación, este tipo de gasto ha registrado un incremento espectacular en los últimos años, incrementándose entre 2002 y 2009 un 212% en términos reales.

Para el año 2009 el gasto en educación y cultura casi alcanzó los \$1.150 millones de pesos corrientes (Cuadro N° 17).

GRÁFICO N° 27 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN EDUCACIÓN Y CULTURA



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El gasto en educación y cultura se concentra mayoritariamente en la partida de gasto en personal, con el 67% de su total, seguido por el gasto en bienes y servicios, que supera el 14%, y las transferencias, también en el orden del 14%. Estas últimas son importantes por los recursos que se destinan a escuelas privadas, fundamentalmente para pagar salarios docentes. Con ello, el gasto en personal y las transferencias asociadas a gasto en personal superarían el 81%.

Asimismo, la principal proporción de recursos se destina a la educación primaria (33%) e inicial (7%), siendo el destinado a la educación media (25%) menor al que financia el gasto en administración (31%).

CUADRO N° 20
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN EDUCACIÓN Y CULTURA
PARTIDA Y PROGRAMA
 (Participación en el total. Año 2009)

	Educ. media	Educ. sup. y univer.	Cult.	Deporte y recrea.	Educ. inicial	Educ. primaria	Adm. de la educ. y cultura	Total
Personal	21,7%	3,0%	0,4%	0,2%	5,8%	27,4%	8,3%	66,8%
Bienes y servicios	0,2%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,1%	13,6%	14,3%
Bienes de uso	0,5%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,0%	4,1%	4,7%
Transferencias	2,9%	0,1%	0,0%	0,0%	0,4%	5,8%	4,9%	14,2%
Total	25,2%	3,2%	0,7%	0,4%	6,2%	33,3%	30,9%	100,0%

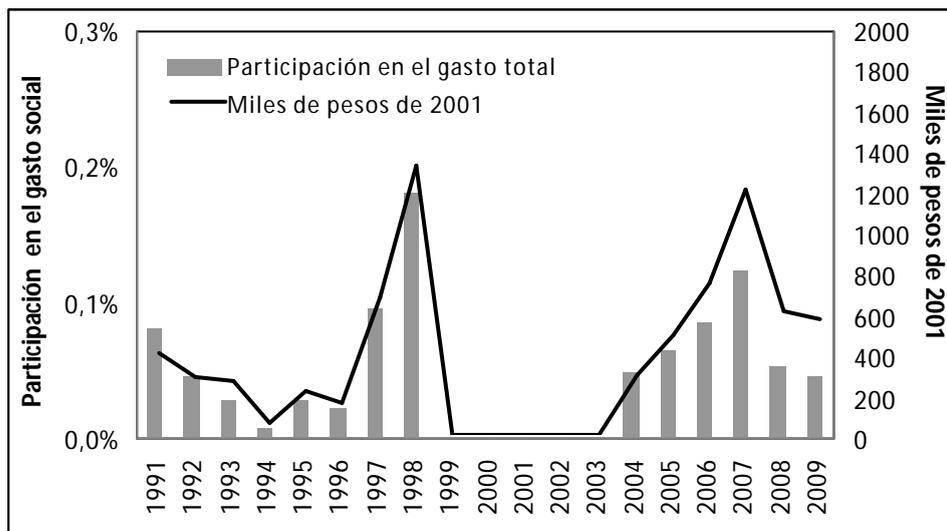
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

3.4.5 Gasto en ciencia y técnica

La función “ciencia y técnica” comprende a las acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.

La misma no es una función cuantitativamente importante en el gasto provincial. De hecho, para 1998, cuando esta función representó su valor máximo en el total del gasto, apenas alcanzó al 0,2% del total. Asimismo, entre 1999 y 2003 dicho gasto directamente resultó nulo. En 2009 la función ciencia y técnica apenas representó el 0,05% del gasto total y el 0,08% de los gastos sociales, no alcanzando en términos corrientes los \$2 millones.

GRÁFICO N° 28 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN CIENCIA Y TÉCNICA



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Debido a su naturaleza, el gasto en ciencia y técnica se destina principalmente a la partida personal (75%) y en segundo lugar a la adquisición de bienes y servicios (25%).

CUADRO N° 21 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN CIENCIA Y TÉCNICA PARTIDA (Participación en el total. Año 2009)

	Participación
Personal	75,1%
Bienes y servicios	24,8%
Bienes de uso	0,1%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

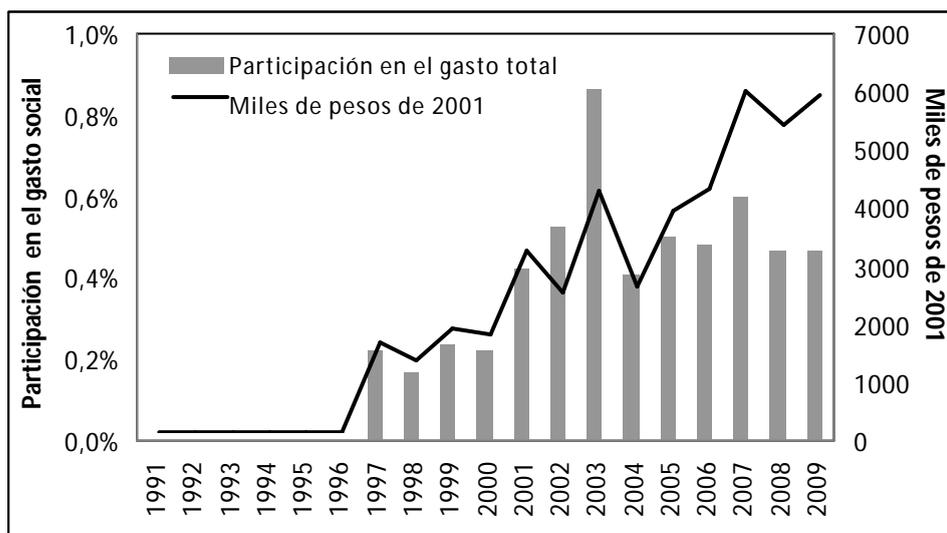
3.4.6 Gasto en trabajo

La función "trabajo" incluye las acciones que persigan la conciliación, armonía y equilibrio del capital y trabajo; promoción de las relaciones laborales; implementación y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de

trabajadores y empleadores; y estudios y orientación del potencial de la mano de obra a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social.

El gasto en trabajo no es un gasto muy significativo para el erario provincial, alcanzando menos del 1% del total. No obstante, como se muestra en el Gráfico N° 41, el mismo ha ido incrementando su importancia en los últimos años.

GRÁFICO N° 29
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN TRABAJO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En cuanto a su distribución por partida, el gasto en trabajo se concentra fuertemente en personal (45%) y en transferencias (40%), en el primer caso por el accionar de la propia administración y en el segundo por la concesión de subsidios y programas de lucha contra el desempleo. Por su parte, los bienes y servicios concentran el 14%.

CUADRO N° 22
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN TRABAJO POR PARTIDA
 (Participación en el total. Año 2009)

	Participación
Personal	45,3%
Bienes y servicios	13,8%
Bienes de uso	0,6%
Transferencias	40,2%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

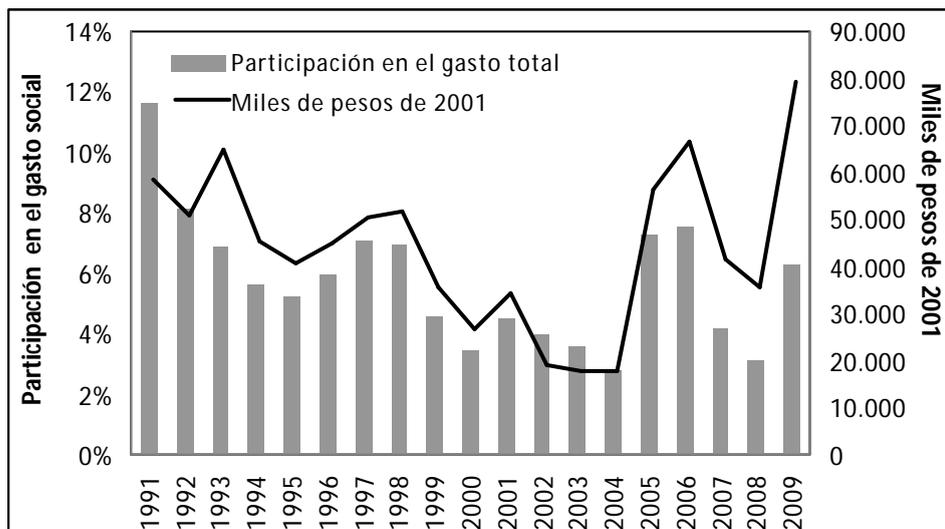
3.4.7 Gasto en vivienda y urbanismo

La función “vivienda y urbanismo” reúne a las acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional, con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda, así como las acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística.

Esta es una función que ha ido perdiendo importancia en el gasto público de la provincia, en alguna medida por la participación de los otros niveles de gobierno (Nación y municipios) en su prestación, para recuperarla en los últimos años.

En 2009 el gasto en vivienda y urbanismo llevado a cabo por la provincia de Río Negro alcanzó los \$230 millones, representando 6% del gasto total y el 10% del gasto en servicios sociales.

GRÁFICO N° 30 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN VIVIENDA Y URBANISMO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Asimismo, este tipo de gasto se concentra casi exclusivamente en bienes de uso (92%), obviamente porque las viviendas constituyen la erogación más importante. Así pues, el 81% del gasto se concentra en el programa de vivienda y promoción habitacional, el 8% a infraestructura urbana y el resto a gastos de administración.

CUADRO N° 23 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN VIVIENDA Y URBANISMO PARTIDA Y PROGRAMA (Participación en el total. Año 2009)

	Vivienda y promoción habitacional	Urban. e infraest. urbana	Adm. de vivienda y urbanismo	Total
Personal	0,0%	0,2%	3,3%	3,5%
Bienes y servicios	0,0%	0,5%	3,5%	4,0%
Bienes de uso	80,9%	7,6%	3,5%	91,9%
Transferencias	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%
Activos financieros	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%
Total	80,9%	8,2%	10,9%	100,0%

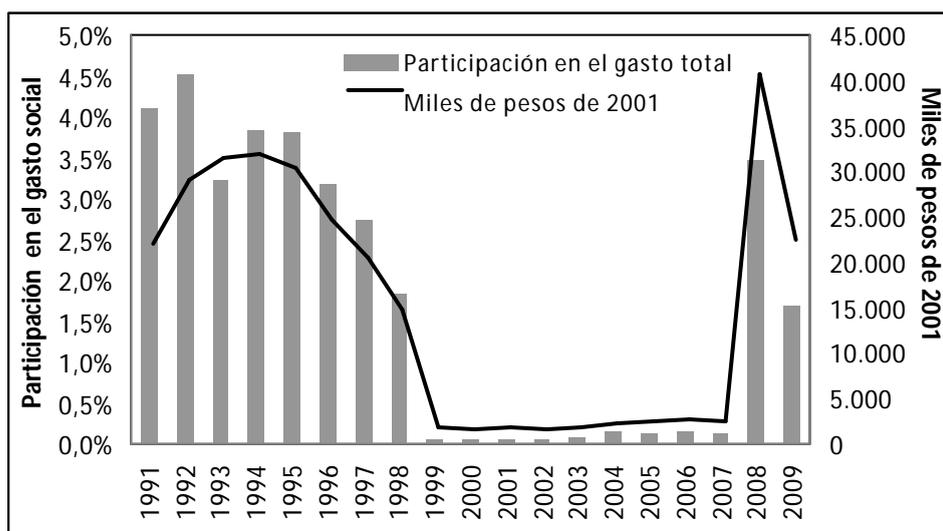
Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

3.4.8 Gasto en agua potable y alcantarillado

Finalmente, la función “agua potable y alcantarillado” se refiere a las acciones conducentes a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas.

Históricamente esta función de gasto representó el 3% del gasto; sin embargo, a partir de 1999 y durante casi una década el mismo fue prácticamente nulo. En los últimos dos años la provincia volvió a destinar recursos para agua potable y alcantarillado, alcanzando en 2009 los \$69 millones, lo cual representó el casi el 2% del gasto total y el 3% del gasto en servicios sociales.

**GRÁFICO N° 31
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN AGUA POTABLE Y
ALCANTARILLADO**



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Al igual que ocurre con el gasto en vivienda y urbanismo, este tipo de gasto se concentra fuertemente en bienes de uso (77%). Por su parte, los gastos en personal, bienes y servicios y transferencias representan el 6%, 7% y 9%, respectivamente.

CUADRO N° 24
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN AGUA POTABLE Y
ALCANTARILLADO PARTIDA
(Participación en el total. Año 2009)

	Participación
Personal	6,1%
Bienes y servicios	6,6%
Bienes de uso	76,6%
Transferencias	8,8%
Servicios de la deuda pública	1,9%
Total	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro.

4. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

4 Distribución del ingreso

4.1 Introducción

En este capítulo se analiza la distribución del ingreso en la provincia de Río Negro. Más allá de las conclusiones relevantes a las que se arribe, el objetivo principal de este capítulo no es medir la desigualdad en sí misma, sino que es medirla para disponer luego de una referencia sobre el impacto de las políticas sociales. Por tal motivo, no se presta tanta atención, como suele ser usual, a las comparaciones intertemporales o interregionales.

Para llevar a cabo las distintas tareas antes mencionadas, se recurre a distintas fuentes de información las cuales serán utilizadas a lo largo de toda la investigación. Concretamente se apela a la EPH, realizada por el INDEC, y a la ECV, elaborada conjuntamente por el INDEC y por la Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (SIEMPRO).

Para la primera de estas encuestas se consideran los datos correspondientes a todos los relevamientos del año 2009 para el aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones.⁴ La segunda fue elaborada en el año 2001 pudiéndose contar con información para todos los aglomerados urbanos mayores a 5.000 habitantes de la provincia de Río Negro. Si bien esta última encuesta se encuentra algo desactualizada, su utilización se justifica por contar con una completa información referente al grado de cobertura de los distintos programas y servicios sociales, la cual será muy útil para el análisis de incidencia que se lleva a cabo en el siguiente capítulo.

⁴ Si bien el mencionado aglomerado abarca una localidad que no forma parte de la provincia de Río Negro, su utilización se justifica por la similitud e interdependencia económica entre ambas localidades. Asimismo la localidad de Viedma es considerablemente más importante que la de Carmen de Patagones (la población de Viedma ascendía a 47.767 personas mientras que la de Carmen de Patagones era de sólo 18.065 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001).

El capítulo fue dividido en dos secciones aparte de esta breve introducción. En la sección 4.2 se estudia la distribución del ingreso en la provincia de Río Negro y en la sección 4.3 se describen las características socioeconómicas y demográficas de su población.

4.2 Distribución del ingreso en Río Negro

A continuación se caracteriza la distribución del ingreso en la provincia de Río Negro, en primer lugar en base a la EPH y luego a la ECV. Para ello primero se ordena a los individuos en función de su nivel de bienestar individual. Si bien existe un sinnúmero de alternativas, en este trabajo se sigue el criterio más comúnmente utilizado en los estudios de incidencia del gasto que es el de dividir a la población en estratos o cuantiles según distintas medidas de ingreso, ubicando en cada estrato a la misma cantidad de hogares. Esto es así porque las políticas públicas de gasto en general suelen beneficiar a la familia y hogar en su conjunto, y no particularmente a cada uno de sus miembros. En cuanto a las medidas de ingreso a considerar, las mismas son el ingreso total familiar (ITF) sin corregir, y tres escalas de equivalencia: el ingreso per cápita familiar (IPCF), ingreso corregido por adultos equivalentes (EEINDEC) y la escala de equivalencia de la OCDE (EEOCDE).

Por otro lado, debido a que el bienestar social está en función del nivel de vida de los individuos y no necesariamente de las familias, a modo de referencia también se calculan los estratos dividiéndolos en la misma cantidad de personas en lugar de hogares.

4.2.1 En 2009 según la EPH

En el Cuadro N° 25 se expone la distribución por deciles de los hogares y los individuos según distintas medida de ingreso. Como se desprende del mismo, dado que todos los deciles tienen aproximadamente el mismo número de hogares, cada decil presenta siempre el 10% de los mismos. No obstante, cuando se analiza la cantidad de personas que hay en cada decil puede verse que, en general, e independientemente de la medida de ingreso considerada, el número va disminuyendo a medida que los niveles de ingreso son mayores. Ello responde a que las familias relativamente pobres suelen tener más hijos que las familias

relativamente ricas. La única medida de ingreso en la que esta relación no se verifica es para el ITF. Ello responde a que la misma no considera la cantidad de miembros que hay en cada hogar, sino simplemente su ingreso total, con lo cual no necesariamente las familias más numerosas se encuentren en los primeros deciles, o al menos no en la medida que ocurre en las otras medidas de ingreso.

CUADRO N° 25
PERSONAS Y HOGARES EN DECILES DE HOGARES SEGÚN
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
(Año 2009)

Decil	ITF		IPCF		EEINDEC		EEOCDE	
	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas
1	10%	10%	10%	14%	10%	14%	10%	14%
2	10%	9%	10%	14%	10%	14%	10%	14%
3	10%	8%	10%	13%	10%	13%	10%	11%
4	10%	10%	10%	11%	10%	11%	10%	10%
5	10%	11%	10%	9%	10%	9%	10%	9%
6	10%	11%	10%	9%	10%	9%	10%	9%
7	10%	11%	10%	9%	10%	8%	10%	10%
8	10%	11%	10%	8%	10%	8%	10%	8%
9	10%	10%	10%	8%	10%	8%	10%	9%
10	10%	11%	10%	5%	10%	6%	10%	6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el Cuadro N° 26 se presenta la misma información que en el Cuadro N° 25 pero con estratos que presentan la misma cantidad de personas en lugar de la misma cantidad de hogares. Obviamente el resultado es análogo al anterior, todos los deciles presentan el 10% de las personas, y a medida que aumenta el decil de ingresos los mismos presentan más hogares.

CUADRO N° 26
PERSONAS Y HOGARES EN DECILES DE PERSONAS SEGÚN
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	ITF		IPCF		EEINDEC		EEOCDE	
	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas
1	11%	10%	7%	10%	7%	10%	8%	10%
2	13%	10%	7%	10%	7%	10%	7%	10%
3	11%	10%	6%	10%	7%	10%	7%	10%
4	10%	10%	9%	10%	8%	10%	9%	10%
5	10%	10%	8%	10%	9%	10%	11%	10%
6	9%	10%	11%	10%	11%	10%	9%	10%
7	11%	10%	11%	10%	11%	10%	11%	10%
8	9%	10%	12%	10%	13%	10%	10%	10%
9	9%	10%	12%	10%	13%	10%	12%	10%
10	9%	10%	15%	10%	15%	10%	14%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En relación con la distribución del ingreso, en el Cuadro N° 27 se exponen los ingresos medios por deciles de ingresos para las distintas medidas de ingreso consideradas. Para simplificar la exposición y dado que en el resto del estudio sólo se considerará la estratificación con la misma cantidad de hogares sólo se expone esta última. Asimismo, de aquí en adelante tampoco se reporta el ITF, puesto que por no considerar la cantidad de integrantes que hay en cada hogar, tal medida de ingreso no es relevante para estudiar la distribución del ingreso ni la incidencia distributiva del gasto público.

Como puede verse en el mismo, por definición, el ingreso medio de cada decil va aumentando. Para todas las medidas de ingreso, el ingreso promedio se encuentra entre el séptimo y el octavo decil, lo cual es una primera muestra de la desigual distribución del ingreso.

CUADRO N° 27
INGRESOS MEDIOS POR DÉCILES Y ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	118	144	169
2	344	407	467
3	525	631	698
4	691	855	880
5	870	1.060	1.071
6	1.058	1.292	1.319
7	1.321	1.589	1.602
8	1.791	2.085	2.070
9	2.492	2.825	2.898
10	4.901	5.540	5.232
Media	1.411	1.643	1.641

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el Cuadro N° 28 se muestra la participación en el ingreso total de cada decil. Así, mientras que el decil más pobre concentra sólo el 2% de los ingresos según cualquier escala de equivalencia, el decil más rico tiene entre el 21% y el 24% de los mismos dependiendo de la escala de equivalencia considerada. Así pues, una primera medida de desigualdad es la conocida como brecha de ingresos, la cual justamente es el cociente entre los ingresos del decil más rico y los del más pobre. Según esta medida, el 10% más rico de la población tuvo ingresos de 12 veces más altos que el 10% más pobre considerando IPCF o EEINDEC, y de 14 veces utilizando EEOCDE.⁵

⁵ Las diferencias entre estas cifras en el Cuadro N° 28 surgen por redondeo.

CUADRO N° 28
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL POR DECÍLES Y
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	2%	2%	2%
2	5%	5%	4%
3	6%	7%	5%
4	7%	7%	6%
5	8%	8%	7%
6	9%	9%	9%
7	11%	10%	11%
8	14%	12%	13%
9	18%	18%	18%
10	21%	23%	24%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Finalmente, en el Cuadro N° 29 se expone una batería de indicadores de desigualdad contruidos a partir de la base de hogares del Cuadro N° 28. Asimismo, en el Gráfico N° 32 se muestra la curva de Lorenz para las distintas medias de ingreso antes mencionada. Como puede verse en los mismos, la medición de la desigualdad no arroja el mismo valor si se consideran distintas escalas de equivalencia. No obstante, como se dijera previamente, todos estos indicadores no son muy significativos por si mismos, sino que lo relevante es su comparación con otros períodos de tiempo o regiones.

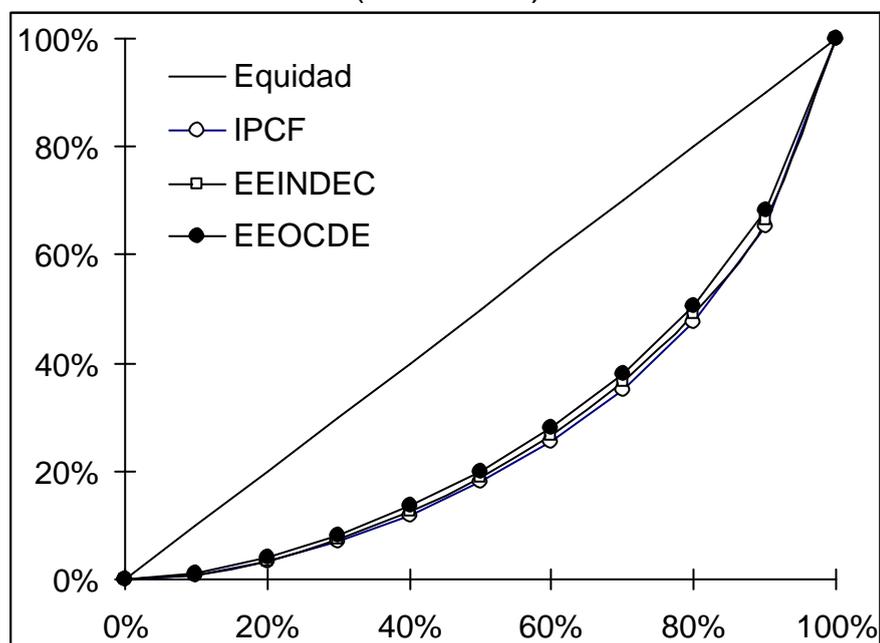
En el caso de esta investigación, al igual que ocurre en todos los estudios de impacto distributivo del gasto público, la comparación será llevada a cabo con la distribución del ingreso resultante tras el gasto público, donde se prestará especial atención al primero de estos, es decir, al coeficiente de Gini construido a partir de los deciles.

CUADRO N° 29
INDICADORES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Coeficiente de Gini (en deciles)	0,471	0,458	0,438
Coeficiente de Gini	0,471	0,468	0,445
Índice de Theil	0,393	0,384	0,345
Atkinson (a=0,5)	0,177	0,174	0,156
Atkinson (a=1)	0,336	0,333	0,302
Atkinson (a=2)	0,631	0,624	0,584
Desvío medio relativo	0,340	0,337	0,320
Coeficiente de variación	1,037	1,012	0,942

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

GRÁFICO N° 32
CURVA DE LORENZ
 (Año 2009)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

4.2.2 En 2001 según la ECV

Esta sección se estructura igual que la anterior pero se lleva a cabo recurriendo a la ECV. En el Gráfico N° 37 se expone la distribución por deciles de los

hogares y los individuos según distintas medida de ingreso. Al igual que el resultado arribado anteriormente, cuando se analiza la cantidad de personas que hay en cada decil puede verse que, en general, e independientemente de la medida de ingreso considerada, el número va disminuyendo cuando los niveles de ingreso son mayores. Como ya se dijo, ello responde a que las familias relativamente más pobres suelen tener más hijos que las familias relativamente ricas. Igualmente, a única medida de ingreso en la que esta relación no se verifica es para el ITF.

CUADRO N° 30
PERSONAS Y HOGARES EN DECILES DE HOGARES SEGÚN
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2001)

Decil	ITF		IPCF		EEINDEC		EEOCDE	
	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas
1	10%	12%	10%	14%	10%	13%	10%	13%
2	10%	9%	10%	13%	10%	14%	10%	13%
3	10%	8%	10%	15%	10%	14%	10%	12%
4	10%	10%	10%	13%	10%	11%	10%	11%
5	10%	9%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
6	10%	11%	10%	8%	10%	9%	10%	10%
7	10%	10%	10%	7%	10%	9%	10%	8%
8	10%	10%	10%	8%	10%	8%	10%	8%
9	10%	12%	10%	7%	10%	7%	10%	7%
10	10%	9%	10%	6%	10%	5%	10%	7%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

CUADRO N° 31
PERSONAS Y HOGARES EN DECILES DE PERSONAS SEGÚN
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2001)

Decil	ITF		IPCF		EEINDEC		EEOCDE	
	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas	Hogares	Perso- nas
1	10%	10%	8%	10%	7%	10%	8%	10%
2	11%	10%	7%	10%	8%	10%	8%	10%
3	16%	10%	7%	10%	7%	10%	8%	10%
4	6%	10%	7%	10%	7%	10%	8%	10%
5	12%	10%	9%	10%	9%	10%	9%	10%
6	8%	10%	9%	10%	9%	10%	11%	10%
7	10%	10%	11%	10%	11%	10%	9%	10%
8	10%	10%	11%	10%	12%	10%	13%	10%
9	8%	10%	13%	10%	13%	10%	12%	10%
10	10%	10%	16%	10%	17%	10%	15%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el Cuadro N° 32 se muestran los ingresos medios por decil que surgen de la ECV. Como puede verse los mismos son considerablemente menores a los expuestos en el Cuadro N° 27 para la EPH. No obstante, estos resultados no son comparables, fundamentalmente porque los niveles de precios y salarios son muy distintos entre ambos períodos, pero también porque las encuestas no son comparables. Al igual que en caso anterior, para todas las medidas de ingreso, el ingreso promedio se encuentra entre el séptimo y el octavo decil, lo cual es una primera muestra de la desigual distribución del ingreso.

CUADRO N° 32
INGRESOS MEDIOS POR DECILES Y ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2001)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	9	11	13
2	57	72	81
3	94	113	131
4	133	158	172
5	182	217	224
6	227	260	281
7	275	336	347
8	381	464	462
9	572	708	687
10	1.382	1.701	1.655
Media	331	404	405

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En el Cuadro N° 33 se muestra la distribución del ingreso por deciles según las distintas medidas de ingreso consideradas.

CUADRO N° 33
PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL POR DECÍLES Y
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2001)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	1%	0%	0%
2	3%	3%	3%
3	6%	5%	5%
4	7%	6%	5%
5	8%	7%	6%
6	7%	8%	9%
7	8%	9%	9%
8	12%	12%	12%
9	16%	16%	16%
10	33%	32%	35%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

El Cuadro N° 34 replica al Cuadro N° 29. En el mismo se muestra una serie de indicadores de desigualdad. Según todos estos indicadores, la desigualdad de ingresos que surge de la ECV para toda la provincia para el año 2001 es mucho mayor a la que se desprende de las EPH del aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones para el año 2009. Como ya se mencionara, si bien ambas encuestas no son comparables por tratarse de regiones diferentes, tal resultado responde básicamente a que la ECV es del año 2001 mientras que las EPH consideradas son las de los cuatro trimestres de 2009, teniendo en cuenta que entre dichos períodos la desigualdad se redujo drásticamente.⁶

En el Gráfico N° 33 se muestra la curva de Lorenz para las distintas medias de ingreso antes mencionada. Al igual que en caso anterior, las mismas fueron construidas a partir de los deciles de ingreso en lugar de hacerlo por cada hogar.

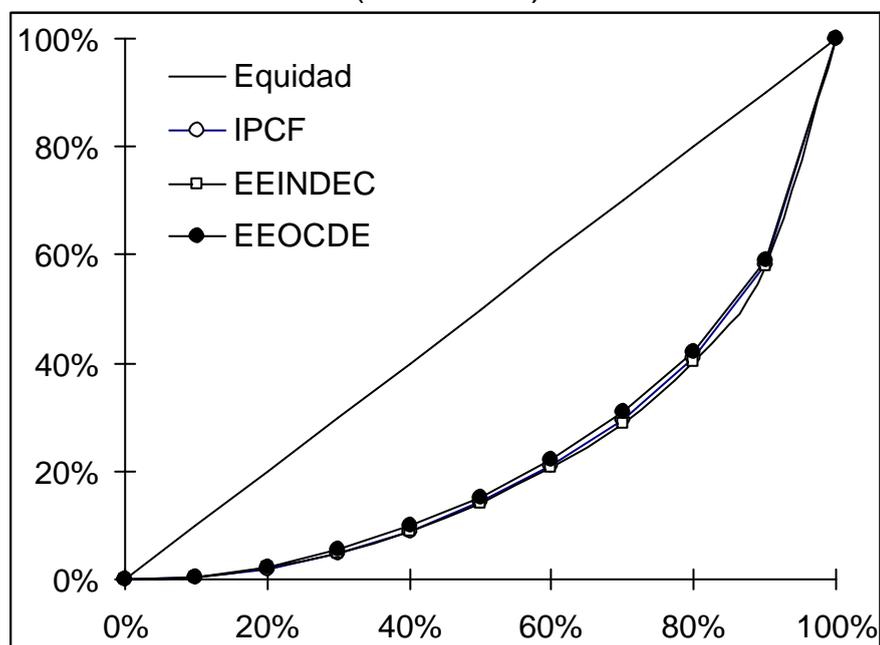
⁶ Al mismo resultado podría llegarse comparando las EPH de ambos períodos. Sin embargo, ello escapa a los objetivos del presente estudio.

CUADRO N° 34
INDICADORES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO
(Año 2001)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Coeficiente de Gini (en deciles)	0,539	0,544	0,525
Coeficiente de Gini	0,567	0,567	0,548
Índice de Theil	0,601	0,595	0,566
Atkinson (a=0,5)	0,242	0,241	0,225
Atkinson (a=1)	0,430	0,431	0,401
Atkinson (a=2)	0,813	0,811	0,779
Desvío medio relativo	0,419	0,420	0,403
Coeficiente de variación	1,403	1,373	1,365

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

GRÁFICO N° 33
INDICADORES DE DESIGUALDAD DEL INGRESO
(Año 2001)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

4.3 Características socioeconómicas y demográficas de la población

En esta sección se describirán las características socioeconómicas y demográficas de la población rionegrina recurriendo para ello a las mismas dos

encuestas que se utilizaron en la sección anterior, esto es la EPH para el año 2009 y la ECV para el 2001. Debe hacerse notar que, debido a las diferencias del período, pero sobre todo a que las poblaciones cubiertas por ambas encuestas no son las mismas, al igual que ocurría en la sección anterior, los resultados no son comparables entre sí.

Concretamente, se caracteriza a la población teniendo en cuenta cómo se distribuyen ciertas variables que podrían ser relevantes al momento de analizar los resultados de la cobertura e incidencia de la política social en la provincia de Río Negro.

Si bien no es el objetivo de esta sección estudiar la distribución del ingreso ya que ello fue llevado a cabo en la sección anterior, dada su relevancia a la hora de estudiar la incidencia distributiva, fin último de este estudio, los resultados son expuestos conjuntamente con la distribución del ingreso. Para simplificar la exposición solo se consideran los quintiles de hogares ordenados por el ingreso corregido por adultos equivalentes (EEINDEC), que es la escala de equivalencia más comúnmente utilizada en la Argentina.

Entre las variables consideradas se encuentran algunas relacionadas con la conformación de los hogares, con las condiciones de la vivienda, con las condiciones de empleo y con la educación y la salud. Entre las primeras se escogió a la cantidad de miembros en el hogar, la proporción de menores de 14 años en cada hogar, la de mayores de 60 años y la tasa de masculinidad⁷. Entre las variables laborales se consideran las tasas de empleo⁸, desocupación⁹ y actividad¹⁰. Entre las

⁷ La Tasa de masculinidad es calculada como porcentaje entre la población masculina y la población total.

⁸ La Tasa de empleo es calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.

⁹ La Tasa de desocupación es calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. A la población económicamente activa la integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente.

¹⁰ La Tasa de actividad es calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total. A la población económicamente activa la integran las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente.

condiciones de la vivienda se incluyó, la proporción de hogares con hacinamiento crítico¹¹ y la proporción de propietarios de su vivienda. Finalmente, entre las variables de salud y educación se consideró a la tasa de analfabetismo¹² y la proporción de hogares con cobertura de seguro de salud.

En el capítulo siguiente se recurrirá a estas mismas variables para describir a los beneficiarios de cada función de gasto público social.

4.3.1 En 2009 según la EPH

En el Cuadro N° 35 se resumen los valores que toman según la EPH para los cuatro trimestres de 2009, las variables escogidas para describir las características socioeconómicas y demográficas de la población rionegrina.

En el mismo puede verse que, en promedio, los hogares rionegrinos tienen 3,1 miembros, aunque resalta las grandes diferencias existentes entre los distintos deciles de ingreso, ya que mientras en el decil más rico los hogares tienen en promedio 2,1 miembros, en los más pobres este número asciende a 4,5. Este resultado ya se había mostrado en el Cuadro N° 25 y el Cuadro N° 26, donde los deciles de hogares más pobres presentaban relativamente más personas, o bien los deciles de personas más pobres presentaban relativamente menos hogares.

En relación con la edad, en promedio el 24% de la población es menor de 14 años mientras que el 12% es mayor de 60. Si se analizan las diferencias por quintiles puede verse como en los hogares más pobres hay relativamente más menores y menos mayores, mientras que entre los ricos ocurre lo contrario. Así, mientras que en el quintil más rico apenas el 12% son menores de 14 años, en el quintil más pobre este porcentaje asciende al 34%. Obviamente, este resultado tendrá una fuerte implicancia cuando en el siguiente capítulo se analice, por ejemplo, el gasto en educación. Por otro lado, mientras que en el quintil más rico el 23% son mayores

¹¹ Por hogares con hacinamiento crítico se entiende a los hogares con más de tres personas por cuarto, sin considerar la cocina y el baño.

¹² La Tasa de analfabetismo es calculada como porcentaje entre la población analfabeta y la población total mayor de 10 años.

de 60 años, en el más pobre apenas alcanza el 3%. Nótese que en el quintil más rico hay casi dos mayores de 60 años por niño menor de 14, mientras que en el quintil más pobre por cada mayor de 60 años hay más de 11 niños. En tanto, si este mismo análisis se hiciera por deciles o percentiles las diferencias serían aún más notorias.

En cuanto a la tasa de masculinidad, el promedio para toda la población cubierta por la encuesta es del 49%, es decir, como es natural existen más mujeres, aunque la diferencia no es demasiado notoria. Por otro lado, no existe una relación evidente entre el ingreso de los hogares y el sexo de sus integrantes.

Si se analizan las variables laborales, las tasas de ocupación y de empleo rondan el 41% y 46%, respectivamente. Entre la población más pobre, ambas tasas son significativamente más chicas que para los más ricos. Por su parte, la desocupación alcanza al 10% de la población, aunque naturalmente este flagelo afecta mucho más a los más pobres, quienes pueden serlo justamente por estar desempleados. Así, en el quintil más pobre la tasa de desocupación alcanza 25%, mientras que en el segundo y tercer quintil la misma es apenas superior a la media y en los dos últimos deciles ronda el 3%.

En relación con las características de la vivienda, en promedio el 70% de las familias son propietarios de la vivienda que habitan. Si bien en general entre los más ricos esto suele ser más habitual, no hay muchas diferencias cuando se analizan los distintos niveles de ingreso ya que en el decil más pobre el 67% es propietario de su vivienda mientras que entre los más ricos tal cifra asciende a 76%. No obstante, si se analizan las condiciones de las viviendas sí surgen grandes diferencias en cuanto a los problemas habitacionales. Así, el hacinamiento crítico sólo afecta a los deciles más pobres: mientras que entre el 60% de la población más rica apenas el 0,7% presenta hacinamiento crítico, entre el 10% más pobre tal flagelo afecta al 16% de la población.

Si bien la tasa de analfabetismo, que es del 2%, es relativamente baja, la misma casi se duplica en el quintil más pobre.

Por último, la población sin cobertura de salud, que en promedio es del 34%, es mucho más notoria entre la población relativamente más pobre. En los dos

primeros quintiles la misma es del 66% y 36% mientras que en el más rico es apenas del 5%. Esto tiene una significancia superlativa al analizar la política de salud, ya que justamente cuando una persona no tiene obra social ni mutual ni prepaga se atenderá en un hospital público.

CUADRO N° 35
CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS
(Año 2009)

	Quintiles					Total
	1	2	3	4	5	
Miembros por hogar	4,5	3,8	2,8	2,5	2,1	3,1
Menores de 14	34%	28%	19%	13%	12%	24%
Mayores de 60	3%	8%	17%	21%	23%	12%
Tasa de masculinidad	48%	48%	52%	50%	46%	49%
Tasa de empleo	25%	36%	44%	54%	64%	41%
Tasa de desocupación	25%	10%	11%	4%	2%	10%
Tasa de actividad	33%	40%	49%	56%	65%	46%
Hogares con hacinamiento crítico	16%	8%	1%	0%	0%	5%
Propietarios de la vivienda	67%	65%	72%	70%	76%	70%
Tasa de analfabetismo	4%	2%	3%	1%	1%	2%
Población sin obra social	66%	36%	19%	13%	5%	34%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

4.3.2 En 2001 según la ECV

En esta sección se describen las mismas variables que en la anterior pero considerando los valores de la ECV del año 2001, con excepción de la tasa de analfabetismo que no fue relevada en dicha encuesta. En el Cuadro N° 36 se resumen las características socioeconómicas y demográficas de la población

rionegrina según la misma. En el mismo puede verse que, en promedio, los hogares rionegrinos tienen 3,6 miembros, levemente superior a la EPH. Asimismo, al igual que en el caso de la EPH, resalta las grandes diferencias existentes entre los distintos deciles de ingreso.

En relación con la edad, en promedio el 31% de la población es menor de 14 años mientras que el 15% es mayor de 60. Si se analizan las diferencias por quintiles puede verse como en los hogares más pobres hay relativamente más menores y menos mayores, mientras que entre los ricos ocurre lo contrario. Así, mientras que en el quintil más rico apenas el 14% son menores de 14 años, en el quintil más pobre este porcentaje asciende al 41%. Por otro lado, mientras que en el quintil más rico el 25% son mayores de 60 años, en el más pobres apenas el 2% lo son. En este caso el quintil más rico también hay casi dos mayores de 60 años por niño menor de 14, mientras que entre en el quintil más pobre por cada mayor de 60 años hay más de 20 niños.

En cuanto a la tasa de masculinidad, el promedio provincial es del 49%, es decir, como es natural existen más mujeres, aunque la diferencia no es muy notoria. Por otro lado, si bien la relación no es muy significativa, aparentemente existe una mayor proporción de hombres en los hogares más pobres.

Si se analizan las variables laborales, las tasas de ocupación y de empleo rondan el 36% y 43%, respectivamente. Entre la población más pobre, ambas las tasas son significativamente más chicas que para los más ricos. Por su parte, la desocupación alcanza al 15% de la población, aunque esta es mayor entre los más pobres. Mientras en el quintil más pobre la tasa de desocupación alcanza 29%, en el segundo y tercer quintil la misma es apenas superior a la media y en los dos últimos ronda el 4%. Nótese que, si bien como se aclaró previamente los resultados aquí mostrados no son comparables con los de la EPH, debido a las fechas de elaboración de las encuestas (2009 y 2001), las tasas de empleo y actividad son sistemáticamente mayores a las que surgen de las EPH de 2009 y las de la desocupación menores.

En relación con las características de la vivienda, en promedio el 65% de las familias son propietarios de la vivienda que habitan. Asimismo, a diferencia de lo que ocurría con la EPH de 2009, las diferencias entre los distintos deciles son más

marcadas. Así, mientras en el decil pobre el 56% es propietario de su vivienda, entre los más ricos tal cifra asciende a 75%. En cuanto a los problemas habitacionales, los hogares con hacinamiento crítico sólo afectan a los deciles más pobres. Mientras que el 70% de la población más rica apenas el 0,6% presenta hacinamiento crítico, en el 10% más pobre tal flagelo afecta al 6% de la población.

Por último, la población sin cobertura de salud, que en promedio es del 41%, es mucho más notoria entre la población relativamente más pobre. En los dos primeros quintiles la misma es del 67% y 44% mientras que en el más rico es apenas del 8%.

CUADRO N° 36
CARÁCTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS
(Año 2001)

	Quintiles					Total
	1	2	3	4	5	
Miembros por hogar	4,7	4,5	3,5	2,9	2,2	3,6
Menores de 14	41%	36%	26%	23%	14%	31%
Mayores de 60	2%	5%	8%	10%	25%	8%
Tasa de masculinidad	52%	50%	47%	48%	43%	49%
Tasa de empleo	24%	31%	40%	49%	52%	36%
Tasa de desocupación	29%	19%	12%	10%	4%	15%
Tasa de actividad	33%	38%	45%	55%	54%	43%
Hogares con hacinamiento crítico	6%	5%	1%	0%	0%	2%
Propietarios de la vivienda	56%	64%	67%	64%	75%	65%
Tasa de analfabetismo	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
Población sin obra social	67%	44%	32%	27%	8%	41%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

5. INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

5 Incidencia del gasto público social

5.1 Introducción

En este capítulo se ahonda en el estudio de incidencia distributiva del gasto público social en la provincia de Río Negro. En otras palabras, lo que se pretende hacer es identificar a los beneficiarios de los programas sociales instrumentados públicamente y evaluar así la progresividad de los mismos. En base a información será posible luego evaluar su efecto sobre la desigualdad del ingreso, lo cual se lleva a cabo en el capítulo siguiente.

Para ello, en primer lugar se sintetizan las particularidades metodológicas utilizadas para el caso de la provincia de Río Negro (sección 5.2). La metodología general se encuentra plasmada en el capítulo 2 del estudio. Seguidamente, en la sección 5.3, se exponen los principales resultados a los que se arribo para cada una de las finalidades de gasto social consideradas, esto es, para Salud, Promoción y asistencia social, Educación y cultura, Trabajo, Vivienda y urbanismo, y Agua potable y alcantarillado. Finalmente, en la sección 5.4, se comparan los resultados arribados para los distintos sectores del gasto social y los mismos son agregados para considerar una medida de la incidencia distributiva de todo el gasto público social.

5.2 Metodología a utilizar para el caso de Río Negro

Aquí se lleva a cabo un repaso de la metodología que se utilizará para estimar la incidencia distributiva del gasto en sectores sociales de la provincia de Río Negro. El enfoque seleccionado para evaluar el impacto redistributivo del gasto público es el de incidencia normativa o legal. Es decir, el análisis aquí realizado es de equilibrio parcial, debido a que los beneficios del gasto que se consideran se distribuyen en función de la utilización del servicio y el costo presupuestario de éste, sin incorporar las valoraciones subjetivas de los usuarios ni los beneficios que tales servicios puedan generar a largo plazo sobre la sociedad.

A continuación se explicitan cada una de las etapas metodológicas que se seguirán para realizar el análisis de incidencia distributiva del gasto público para el caso de la provincia de Río Negro.

5.2.1 Fuentes de datos

Para el caso de la información que capte el uso de cada uno de los servicios provistos públicamente, la fuente primaria de datos utilizada es la EPH. La misma es llevada a cabo por el INDEC. Desde el año 2003 se le introdujeron ciertos cambios metodológicos y comenzó a ser llevada a cabo a lo largo de todo el año.¹³

Se trata de una encuesta de panel rotativo donde cada vivienda seleccionada permanece en la muestra por cuatro trimestres.¹⁴ En particular, para el presente estudio se consideró la Base Usuaría Preliminar Continua para todos los trimestres de 2009. Por tal motivo fue necesario procesar la base de manera de no duplicar observaciones.

Dado que el estudio se realiza para la provincia de Río Negro, se considera únicamente la información relevada en el aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones. Asimismo, debe aclararse que se trabaja con la población expandida, es decir, la resultante de multiplicar las observaciones por la variable de ponderación para aproximarse a la población real.

Si bien el mencionado aglomerado abarca una localidad que no forma parte de la provincia de Río Negro, su utilización se justifica por la similitud e interdependencia económica entre ambas localidades. Asimismo la localidad de Viedma es considerablemente más importante que la de Carmen de Patagones (la población de Viedma ascendía a 47.767 personas mientras que la de Carmen de

¹³ Entre estos cambios que se introdujeron se destacan la modificación de los cuestionarios y del período de captación de la información, y la realización de imputaciones a las observaciones sin respuesta de ingreso.

¹⁴ Al esquema de la EPH se lo denomina 22-2, dado que las viviendas de un área ingresan a la muestra para ser encuestadas en dos trimestres consecutivos, luego son retiradas por dos trimestres consecutivos, para luego volver a la muestra para ser encuestadas nuevamente en dos trimestres consecutivos.

Patagones era de sólo 18.065 habitantes según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001).

Asimismo, en algunos casos (ver Cuadro N° 39) se recurre a la ECV, elaborada conjuntamente por el INDEC y por la SIEMPRO. En este caso se consideran todos los aglomerados urbanos mayores a 5.000 habitantes de la provincia de Río Negro. Dicha encuesta fue desarrollada con el fin de captar el grado de cobertura de los distintos programas y servicios sociales, como así también, el acceso diferencial a los mismos según el nivel de ingresos de la población.

CUADRO N° 37
PERSONAS Y HOGARES CONSIDERADOS SEGÚN LA EPH Y LA ECV

Aglomerado	Personas		Hogares	
	Observaciones	Obs. expand.	Observaciones	Obs. expand.
EPH 2009 (Viedma-C. Patagones)	3.501	76.530	1.075	24.063
ECV 2001 (Río Negro)	2.270	420.669	669	117.910

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

En cuanto a la información sobre ejecución del gasto público, la misma se obtiene de la ejecución que releva el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación. Se consideran estos datos en lugar de los del Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos de la Provincia de Río Negro porque, si bien son muy parecidos, en el primer caso se le hacen ciertas modificaciones para hacerlo comparable con el de otras jurisdicciones. Ello puede ser muy relevante a la hora de comparar los resultados a los que se arribe con los de otros estudios similares llevados a cabo para otras provincias. Se considera la ejecución para el año 2009 por ser la última información disponible al momento de la realización del presente estudio.

En el Cuadro N° 38 se expone la ejecución presupuestaria en el año 2009 por finalidad y función siguiendo una clasificación análoga a la que se utilizará en el resto del capítulo.

CUADRO N° 38
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL POR FINALIDAD Y FUNCIÓN DE LA
PROVINCIA DE RIO NEGRO
 (Año 2009)

	Millones de pesos	Part. en el total
Salud	666,2	29,8%
Atención pública de la salud	490,5	21,9%
Obras sociales	175,7	7,9%
Promoción y asistencia social	110,5	4,9%
Educación y cultura	1.142,0	51,1%
Inicial	71,2	3,2%
Primaria	380,2	17,0%
Media	287,9	12,9%
Superior y universitaria	36,8	1,6%
Otros educación y cultura	365,9	16,4%
Ciencia y técnica	1,7	0,1%
Trabajo	17,0	0,8%
Vivienda y urbanismo	229,7	10,3%
Agua potable y alcantarillado	68,7	3,1%
TOTAL Servicios sociales	2.235,8	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

5.2.2 Unidad de análisis

Para el caso concreto bajo análisis parece confiable utilizar al hogar como unidad de análisis, dado que si bien son determinados individuos los que reciben el bien público en forma focalizada, el mismo tiene un impacto directo en la situación financiera del hogar, ya que representa un ahorro que la familia como un todo

dispone merced a la prestación gratuita del servicio por parte del sector público. Por tanto, si bien el destinatario final es el individuo, el mismo convive en un grupo familiar y el uso del bien termina beneficiando a toda la familia.

No obstante, al determinar la posición económica del hogar debe considerarse que el nivel de vida o bienestar que habría que asignarle a cada individuo no es una cantidad proporcional al ingreso total, sino que es necesario realizar ajustes, normalmente realizados a través de las llamadas escalas de equivalencia.

En este sentido, para ordenar a los individuos por un indicador de bienestar: se recurrirá al ingreso de los hogares ajustado por diversas escalas de equivalencia (ingreso per cápita familiar, ingreso por adulto equivalente y escala de equivalencia de la OCDE) como variable que aproxima el nivel de bienestar de cada individuo. Se identificará el ingreso total familiar (ITF) que surge de la encuesta utilizada y luego se ajustará por las escalas antes mencionadas para hacer posible las comparaciones interpersonales. El ingreso por adulto equivalente es la metodología utilizada por INDEC que consiste en dividir el ITF por el total de adultos equivalente de cada hogar, donde esto último se define en función de las necesidades calóricas de cada miembro del hogar, que varían en función del sexo y la edad de los mismos. La escala de equivalencia de la OCDE es la más difundida en estudios de incidencia distributiva, que pondera al primer adulto del hogar por 1, al resto de los adultos por 0,7 del primer adulto y a los menores por 0,4 del primer adulto.

5.2.3 Variables a utilizar

Otro punto a definir radica en la elección de la variable económica más adecuada para medir la posición económica de las familias. En este sentido, y dado que se trata de un análisis de corto plazo, la evidencia empírica sitúa al ingreso como medida referente de la posición económica del hogar. Por otro lado, las encuestas a utilizar (EPH y ECV) sólo reportan estadísticas de ingreso.

Una vez tomada esta decisión, el punto pasa por escoger el concepto de ingreso a considerar. En particular, se considera el ingreso disponible, definido como la suma del ingreso neto inicial (compuesto por todos los ingresos monetarios y en

especie; laborales y no laborales neto de impuestos directos y aportes sociales) y las transferencias públicas en efectivo.

Así, el análisis que se realizara será de incidencia de los gastos públicos en especie, que al sumarse al ingreso disponible conforman el ingreso real final. Es decir, en la presente sección se comparan la distribución del ingreso de los hogares antes y después de la aplicación del gasto público provincial en los distintos sectores sociales.

5.2.4 Criterio de imputación del gasto

La imputación del gasto público en los sectores sociales se realiza del siguiente modo. En primer lugar se identifican los beneficiarios de cada tipo de gasto social y posteriormente se le asigna a cada individuo u hogar el valor del gasto público per cápita.

Para la identificación de los beneficiarios de los distintos tipos de gasto social se asume que los beneficiarios de un programa determinado son los usuarios y sus familias, quienes se benefician al ahorrar costos por la provisión pública gratuita o subsidiada. Así, se utilizarán microdatos de la EPH correspondiente a todos los relevamientos de 2009 para el aglomerado de Viedma-Carmen de Patagones. En algunos casos en los que no sea posible identificar a los beneficiarios en base a la EPH, como aproximación se recurrirá a la ECV correspondiente al año 2001 para todos los aglomerados urbanos mayores a 5.000 habitantes de la provincia de Río Negro. En este caso se debe identificar en la encuesta a los beneficiarios de los distintos tipos de gastos sociales. Se utilizarán criterios para grandes conjuntos de gasto, recurriéndose a la clasificación por finalidad y función, los que se muestran en el Cuadro N° 39.

CUADRO N° 39
VARIABLES A UTILIZAR PARA LA IMPUTACIÓN DEL GASTO

Finalidad/Función	Criterio	Fuente de Información
Salud	Utilización de servicios de salud pública ya sean consultas o internaciones (ECV). Beneficiarios de la obra social provincial a partir de las personas que tienen obra social y si son o no empleados públicos (EPH).	ECV 2001 EPH cuatro trimestres de 2009
Promoción y asistencia social	Personas que recibieron algún tipo de ayuda o subsidio por parte del gobierno.	EPH cuatro trimestres de 2009
Educación y cultura	Alumnos asistentes a instituciones escolares por nivel educativo.	EPH cuatro trimestres de 2009
Trabajo	Beneficiarios de planes de empleo.	EPH cuatro trimestres de 2009
Vivienda y servicios urbanos	Beneficiarios de programas y planes públicos habitacionales.	ECV 2001
Agua potable y alcantarillado	Hogares conectados a la red de agua y a la red de cloacas.	EPH cuatro trimestres de 2009

Fuente: elaboración propia.

5.3 Resultados por sector

En esta sección se sintetizan los resultados de la estimación la incidencia de cada una de las finalidades de gasto consideradas, esto es, Salud, Promoción y asistencia social, Educación y cultura, Trabajo, Vivienda y urbanismo, y Agua potable y alcantarillado.

El abordaje que se hace de cada una de estos gastos sigue una estructura similar: Primero se analiza la importancia del gasto público; luego se identifica y describe a los beneficiarios del mismo, para seguidamente analizar la progresividad del gasto.

En este sentido, un gasto resulta progresivo cuando el beneficio como porcentaje del ingreso cae al aumentar el nivel de ingreso. Ello no significa que el mismo sea pro-pobre, es decir que los beneficios generados por éste son menores cuanto mayor es el ingreso del individuo u hogar. Así, un gasto pro-pobre siempre será progresivo pero un gasto pro-rico también puede ser progresivo si su distribución es más igualitaria que la distribución del ingreso.

5.3.1 Salud

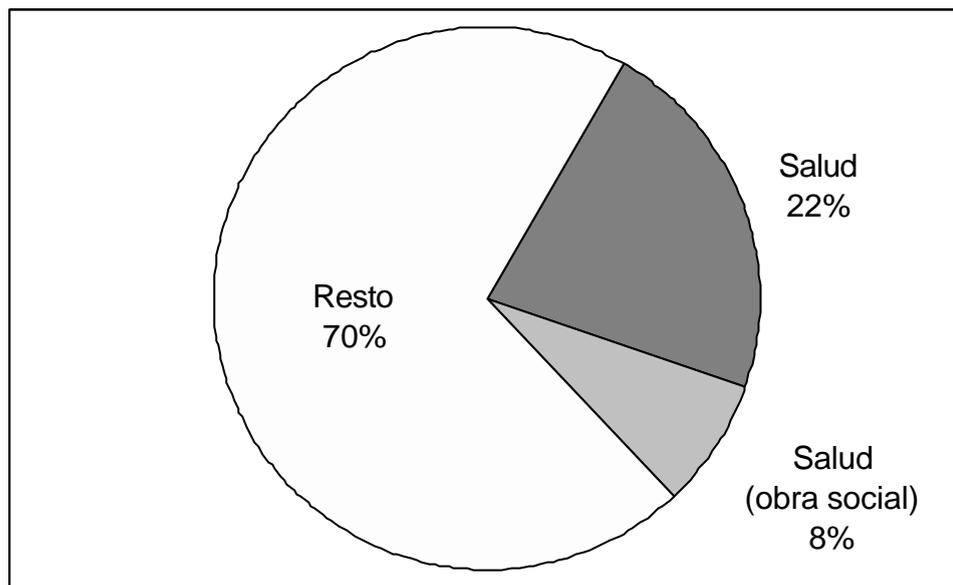
La función “salud” comprende a los gastos en acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad. Así pues, se incluye dentro de este concepto a los gastos destinados tanto a medicina asistencial y preventiva, como a los que realiza la obra social pública, en este caso el Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS).

i) Gasto

El gasto en salud de la provincia de Río Negro, incluyendo el gasto de la obra social pública, ascendió en el año 2009 a \$666 millones de pesos. Ello representa más del 18% del gasto total de la provincia, y casi el 30% del gasto público social. Con ello, el gasto en salud constituye el segundo gasto social más importante tras el gasto en educación y cultura.

Entre este gasto se diferenció el gasto destinado a medicina asistencial y preventiva (incluyendo aquí también el gasto en saneamiento ambiental y en administración de la salud), del gasto de la obra social estatal, el Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS). Mientras que el primero ascendió en 2009 a \$491 millones, el segundo fue de \$196 millones, representando el 22% y 8% del gasto público social, respectivamente.

GRÁFICO N° 34 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN SALUD



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ii) Beneficiarios

Si bien directa o indirectamente todos los habitantes de la provincia son beneficiarios de las políticas de salud, ya que en las mismas no sólo se incluyen las prestaciones particulares recibidas en los hospitales públicos, sino que también incluyen el control de enfermedades epidémicas y contagiosas, entre otras políticas; a los efectos prácticos de este estudio sólo se considerarán las primeras.

Así, se computan como beneficiarios, por un lado, a quienes hicieron consultas o bien fueron internados en hospitales y otras unidades sanitarias del sector público provincial. Por otro lado, también se considera a los afiliados de la obra social provincial, aunque en este último caso se entiende que son los propios usuarios quienes financian directamente las prestaciones.

En el primer caso, fue necesario recurrir a la ECV llevada a cabo en el año 2001, puesto que en la EPH no existe ninguna pregunta que permita identificar a los beneficiarios del servicio de salud. En el segundo caso la información proviene de la agregación de los cuatro trimestres de 2009 de la EPH.

Para el caso de las consultas y las internaciones, sobre una población total de 420.669 habitantes cubierta por la ECV (población expandida), 51.019 realizaron

consultas y 16.928 fueron internados en hospitales o centros sanitarios públicos. En el Cuadro N° 40 se resumen sus características socioeconómicas y demográficas según la ECV de 2001 y las EPH de 2009. En primer lugar se analizan los resultados en base a la primera para luego hacerlo en base a las segundas.

En el mismo puede verse que, según la ECV, mientras que los hogares rionegrinos tienen en promedio 3,6 miembros, los hogares en los que algún miembro fue a un centro sanitario público, ya sea por una consulta o para internarse, tienen 4,8 miembros.

En relación con la edad, para toda la provincia en promedio el 31% de la población es menor de 14 años mientras que el 15% es mayor de 60. Considerando únicamente a los hogares que hicieron consulta los menores ascienden a 40% mientras que los mayores son sólo el 3%. Para las internaciones tales cifras son 43% y 4%, respectivamente.

En cuanto a la tasa de masculinidad para quienes hicieron consultas o se internaron, la misma no presenta una diferencia notoria si se la compara con el total de la población, siendo de 48% y 51%, respectivamente, mientras que para toda la población es del 49%.

Entre las variables laborales se destaca el hecho de que la incidencia de la desempleo es relativamente mayor entre la población que asistió a los centros sanitarios de la provincia, puesto que la tasa de desocupación alcanza el 22%, tanto para la población que hizo consultas como para la que se internó. Tal cifra es considerablemente superior a la media provincial que fue del 15%, siendo tal un poco inferior a la tasa para el quintil más pobre (29%) aunque inferior al segundo quintil más pobre (19%). También la ocupación y el empleo son sistemáticamente menores a la media provincial.

En relación con las características de la vivienda, tanto la población que hizo consultas como la que se internó presenta mayores dificultades de vivienda en relación a la población total. Mientras que el 56% de los primeros, y el 57% de los segundos son propietarios de sus viviendas, en promedio la población total es del 65%. Por su parte, mientras que el hacinamiento crítico es del 2%, entre quienes hicieron consultas alcanza el 7% y entre quienes se internaron el 15%.

Por último, como era de esperar, la población sin cobertura de salud, que en promedio es del 41%, es mucho más notoria entre la población que asistió a los establecimientos públicos de salud, siendo del 63% y 65% para quienes hicieron consultas o se internaron, respectivamente.

CUADRO N° 40
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS BENEFICIARIOS
DEL GASTO EN SALUD

	ECV 2001			EPH 2009	
	Total	Consul- tas	Interna- ciones	Total	Obra social pública
Miembros por hogar	3,6	4,8	4,8	3,1	3,3
Menores de 14	31%	40%	43%	24%	24%
Mayores de 60	8%	3%	4%	12%	4%
Tasa de masculinidad	49%	48%	51%	49%	50%
Tasa de empleo	36%	28%	26%	41%	51%
Tasa de desocupación	15%	22%	22%	10%	6%
Tasa de actividad	43%	36%	34%	46%	54%
Hogares con hacinamiento crítico	2%	7%	15%	5%	3%
Propietarios de la vivienda	65%	57%	56%	70%	67%
Tasa de analfabetismo	s.d.	s.d.	s.d.	2%	1%
Población sin obra social	41%	63%	65%	34%	0%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

Para el caso de los afiliados a la obra pública provincial, el Instituto Provincial del Seguro de Salud (IPROSS), los mismos fueron obtenidos de la EPH, combinando las preguntas sobre si tienen obra social y el individuo o su mayor a cargo son empleados de la provincia.

En el mismo puede verse que, mientras que los hogares rionegrinos tienen en promedio 3,1 miembros, los hogares de los afiliados al IPROSS tienen 3,3 miembros.

En relación con la edad, la población menor de 14 años es del 24%, igual que el promedio para todos los habitantes, mientras que los mayores a 60 son sólo el 4% cuando el promedio asciende al 12%.

Entre las variables laborales, dado que se trata de empleados públicos y sus familias, las mismas son considerablemente mejores a la media del aglomerado, aunque peores a los quintiles de ingresos más ricos. Las tasas de actividad y empleo son del 54% y 51% mientras que las medias son de 46% y 41%, respectivamente; y la tasa de desocupación asciende al 6%, siendo la media del 10%.

En relación con las características de la vivienda, la proporción de propietarios es menor a la media, aunque el hacinamiento crítico es considerablemente menor a la media siendo mismo del 3%.

Por último, dado que justamente se está estudiando a la población con cobertura de salud pública, esta variable poblacional carece de significación ya que toda la población está cubierta.

iii) Incidencia

En los siguientes dos cuadros se muestra la distribución de los beneficiarios del gasto en salud y la asignación de este por decil de ingresos. En el Cuadro N° 41 según las consultas médicas y en el Cuadro N° 42 en función de las internaciones. En los mismos puede verse que en ambos casos los beneficiarios se concentran en los primeros deciles. Ello es una primera prueba de que el gasto en salud es progresivo y pro-pobre.

CUADRO N° 41
DISTRIBUCIÓN DE LAS CONSULTAS MÉDICAS Y ASIGNACIÓN
DEL GASTO EN SALUD SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE
EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	21%	18%	18%	104	89	89
2	25%	27%	29%	124	132	144
3	20%	21%	19%	96	102	92
4	15%	12%	10%	74	57	49
5	8%	9%	10%	40	44	48
6	4%	5%	5%	21	26	23
7	2%	4%	4%	12	22	21
8	1%	1%	2%	6	6	12
9	2%	2%	2%	10	12	10
10	1%	0%	1%	3	1	3
Total	100%	100%	100%	491	491	491

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

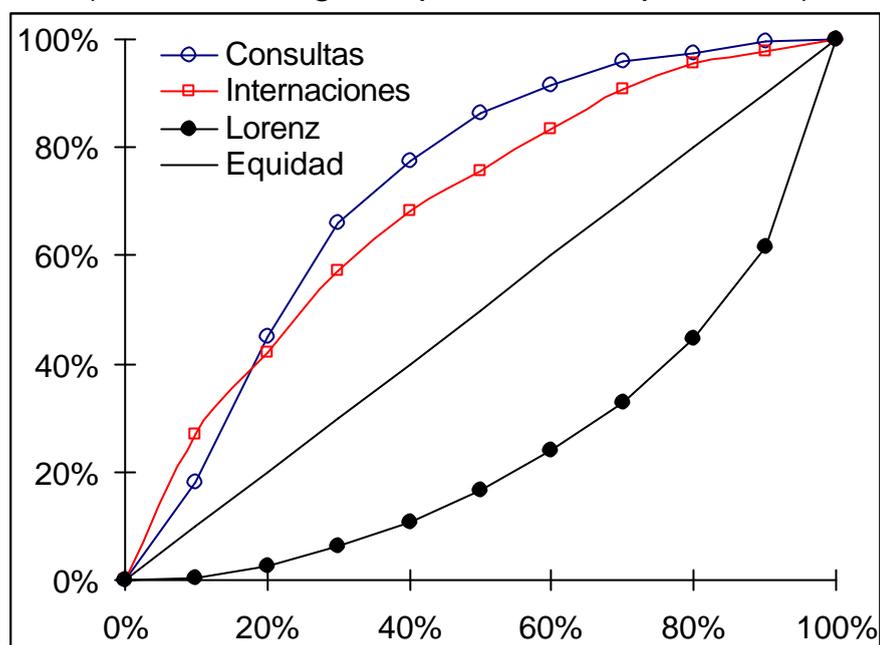
CUADRO N° 42
DISTRIBUCIÓN DE LAS INTERNACIONES Y ASIGNACIÓN DEL
GASTO EN SALUD SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE
EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	27%	27%	27%	134	131	134
2	18%	15%	18%	89	76	89
3	16%	15%	16%	78	74	77
4	13%	11%	8%	64	55	38
5	3%	7%	9%	13	36	42
6	8%	8%	2%	37	37	11
7	6%	7%	10%	30	36	48
8	5%	5%	6%	25	25	27
9	2%	2%	4%	10	10	18
10	2%	2%	1%	12	12	6
Total	100%	100%	100%	491	491	491

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Este resultado puede observarse más fácilmente en el Gráfico N° 35 donde se expone la curva de concentración del gasto en salud construida a partir de los deciles de ingreso por adulto equivalente (EEINDEC) tanto para el caso de las consultas médicas como de las internaciones. Como puede verse en éste, ambas curvas se cruzan en el segundo decil, con lo cual si bien los beneficiarios de las internaciones se concentran relativamente más en los primeros dos deciles, a partir de allí las consultas son relativamente más progresivas, no pudiéndose a priori decir qué medida es más progresiva.

GRÁFICO N° 35
CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN SALUD
 (Año 2009. ingreso por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Para definir esta cuestión la medida más usual de focalización del gasto es el índice de concentración del gasto que se calcula como un Gini en función de la curva de concentración del gasto. En el Cuadro N° 43 se expone este índice para el caso de las consultas médicas y para las internaciones. En dichos cuadros también se expone el índice de Kakwani y el de Ketham y Phodar, que son dos medidas muy usuales de progresividad del gasto.

Como puede verse en los mismos, tanto para el caso de las consultas como para las internaciones el índice de concentración es negativo, es decir que el gasto en salud es pro-pobre independientemente de que se calcule con cualquiera de estas medidas o de cualquier escala de equivalencia considerada. No obstante, también puede verse que las consultas son relativamente más pro-pobre (aunque no para los primeros dos deciles), y por lo tanto, obviamente, también más progresivas.

CUADRO N° 43
PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN SALUD
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
<u>Concentración del gasto</u>			
Consultas	-0,481	-0,455	-0,453
Internaciones	-0,407	-0,375	-0,387
<u>Kakwani</u>			
Consultas	1,020	1,000	0,978
Internaciones	0,947	0,920	0,911
<u>Kethan y Poddar</u>			
Consultas	3,215	3,194	3,057
Internaciones	3,055	3,018	2,917

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En el Cuadro N° 44 se expone la distribución de los afiliados a la obra social provincial y la asignación de este gasto en salud en función de ella. En el mismo puede verse que el primer decil de ingresos concentra una proporción del gasto muy pequeña y para el resto de los deciles la distribución parece más o menos proporcional.

CUADRO N° 44
DISTRIBUCIÓN DE LOS AFILIADOS DE LA OBRA SOCIAL PÚBLICA
Y ASIGNACIÓN DEL GASTO EN SALUD (OBRA SOCIAL) SEGÚN
DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

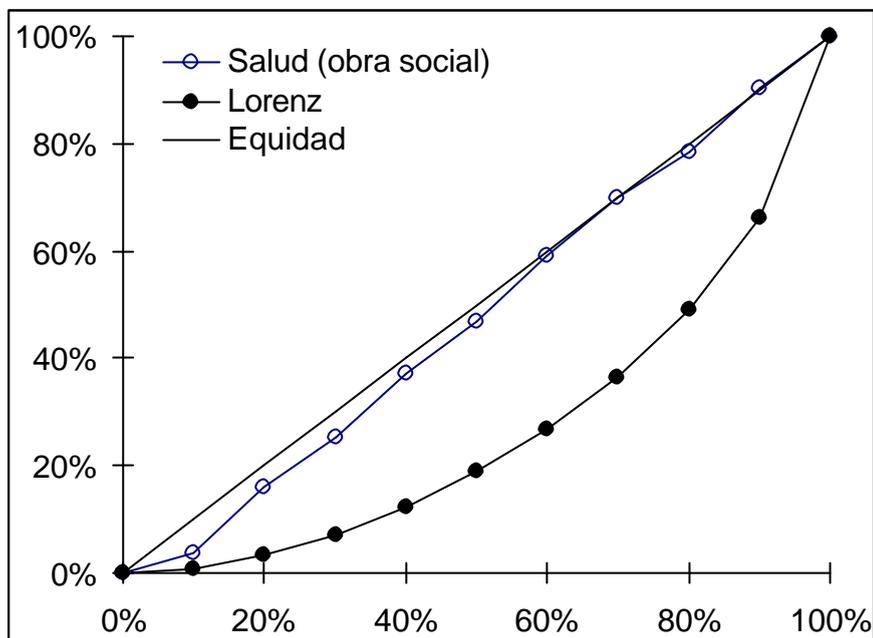
Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	3%	4%	3%	6	7	6
2	13%	13%	12%	22	23	21
3	9%	9%	6%	16	16	10
4	11%	12%	9%	19	21	16
5	9%	9%	11%	15	17	19
6	11%	12%	10%	20	21	18
7	13%	11%	13%	22	19	24
8	10%	8%	11%	18	15	19
9	12%	12%	13%	21	21	23
10	9%	10%	11%	16	17	20
Total	100%	100%	100%	176	176	176

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

En la curva de concentración del gasto se verifica claramente este patrón. Como la misma pasa por debajo de la curva de igualdad, aunque está por encima de la curva de Lorenz puede afirmarse que este gasto no es pro-pobre aunque sí es relativamente progresivo.

GRÁFICO N° 36 CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN SALUD (OBRA SOCIAL)

(Año 2009. Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Este resultado se confirma en el índice de concentración del gasto el cual es positivo aunque cercano a cero. La progresividad del gasto también puede verse en que el índice de Kakwani es positivo (aunque menor a la unidad) y que el de Khetam y Poddar es mayor a uno.

CUADRO N° 45 PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN SALUD (OBRA SOCIAL)

(Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Concentración del gasto	0,059	0,041	0,116
Kakwani	0,413	0,416	0,322
Kethan y Poddar	1,780	1,768	1,573

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

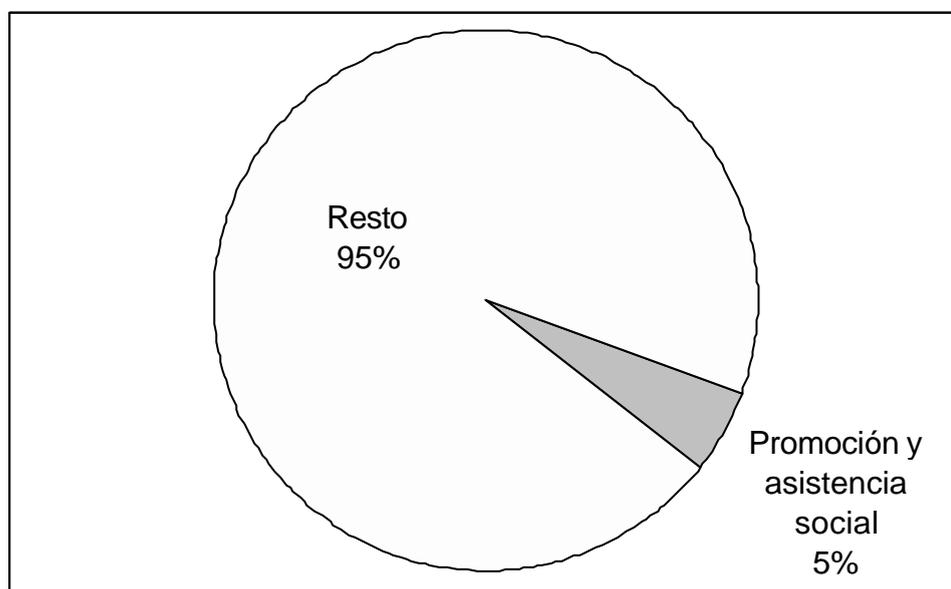
5.3.2 Promoción y asistencia social

La función “promoción y asistencia social” incluye a las acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, brindándoles aportes, tanto financieros como materiales, y las destinadas a la reeducación y resocialización del individuo. Incluye aportes a instituciones con fines sociales con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social.

i) Gasto

El gasto en promoción y asistencia social de la provincia de Río Negro ascendió en el año 2009 a \$111 millones, representando el 3% del gasto total de la provincia, y casi el 5% del gasto público social.

GRÁFICO N° 37 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ii) Beneficiarios

Para analizar el gasto en promoción y asistencia social, se consideró como beneficiarios a las personas que recibieron algún tipo de ayuda o subsidio en dinero

por parte del gobierno, información que es obtenida de la EPH de 2009. De esta encuesta surge que sobre una población total cubierta por la encuesta de 75.558 habitantes (población expandida), 8.762 personas fueron beneficiarios de algún tipo de subsidio público por un monto total que osciló los dos millones de pesos mensuales.

Debe resaltarse que la población objetivo de este tipo de gasto es, en general, la más vulnerable, y la que presenta mayores falencias en todas las variables socioeconómicas y demográficas. Así, las familias de los beneficiarios de este tipo de gasto tienen en promedio 4,8 miembros, mientras que el promedio del aglomerado relevado por la encuesta es de 3,1 miembros.

En relación con la edad, es muy notoria la presencia de más niños y menos mayores, siendo la población menor de 14 años del 44% y la de mayores a 60 apenas del 2%.

Entre las variables laborales, la tasa de desocupación alcanza el 24%, más que duplicando a la media del aglomerado que es del 10%. Algo similar ocurre con las tasas de actividad y empleo que son del 30% y 24%, respectivamente; mientras que el promedio son de 46% y 41%, respectivamente.

En relación con las características de la vivienda, es notorio que no haya mucha diferencia en la proporción de propietarios de la misma que alcanza el 68% mientras que la media del aglomerado es del 70%; aunque obviamente las características de las mismas son muy distintas. Al respecto, los hogares con hacinamiento crítico llegan al 29%, excesivamente alto en comparación a la media provincial que es sólo del 5%.

Finalmente, la tasa de analfabetismo y la población sin cobertura social también son significativamente peores a la media, alcanzando la primera el 7% y la segunda el 80%.

CUADRO N° 46
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS BENEFICIARIOS
DEL GASTO EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL
 (Año 2009)

	Total	Beneficiarios
Miembros por hogar	3.1	4.8
Menores de 14	24%	44%
Mayores de 60	12%	2%
Tasa de masculinidad	49%	48%
Tasa de empleo	41%	24%
Tasa de desocupación	10%	22%
Tasa de actividad	46%	30%
Hogares con hacinamiento crítico	5%	29%
Propietarios de la vivienda	70%	68%
Tasa de analfabetismo	2%	7%
Población sin obra social	34%	80%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

iii) Incidencia

En los siguientes dos cuadros se muestra la distribución de los beneficios y de los beneficiarios del gasto en promoción y asistencia social y la asignación del gasto por decil de ingresos, en el Cuadro N° 47 según los beneficios y en el Cuadro N° 48 según beneficiarios. En los mismos puede verse que los beneficiarios se concentran en los primeros deciles, mientras que los últimos cinco prácticamente no tienen beneficiarios de lo cual se deduce que este gasto es muy progresivo y pro-pobre.

CUADRO N° 47
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS EN PROMOCIÓN Y
ASISTENCIA SOCIAL Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN
DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	48%	48%	46%	53	54	51
2	23%	24%	23%	25	26	26
3	17%	19%	17%	18	20	19
4	9%	7%	8%	10	7	9
5	2%	2%	2%	2	2	2
6	1%	0%	2%	1	0	2
7	0%	0%	0%	0	0	0
8	1%	1%	1%	1	1	1
9	0%	0%	0%	0	0	0
10	0%	0%	0%	0	0	0
Total	100%	100%	100%	111	111	111

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

CUADRO N° 48
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN PROMOCIÓN Y
ASISTENCIA SOCIAL Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN
DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

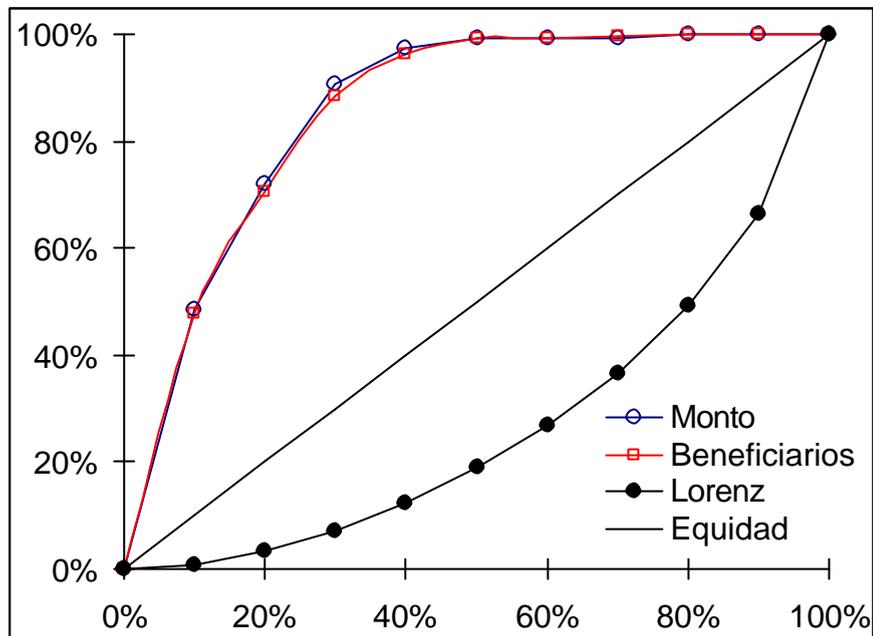
Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	49%	48%	47%	54	53	52
2	22%	23%	21%	24	25	24
3	16%	18%	17%	18	20	19
4	9%	8%	9%	10	9	10
5	3%	3%	3%	3	3	3
6	1%	0%	3%	2	0	3
7	0%	0%	0%	0	1	0
8	0%	0%	0%	1	1	1
9	0%	0%	0%	0	0	0
10	0%	0%	0%	0	0	0
Total	100%	100%	100%	111	111	111

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

Este mismo resultado puede verse en el Cuadro N° 31 donde se expone la curva de concentración del gasto en promoción y asistencia social construida a partir de los deciles de ingreso por adulto equivalente (EEINDEC) para los beneficios y los beneficiarios. Como puede verse las mismas son prácticamente iguales con lo cual la progresividad medida por ambas variables es muy similar.

GRÁFICO N° 38 CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL

(Año 2009. Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

No obstante, en el Cuadro N° 49 puede verse que el índice de concentración de los beneficios es levemente mayor (en términos absolutos) que el de los beneficiarios con lo cual si se utiliza esta medida el gasto resultará levemente más progresiva.

CUADRO N° 49
PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL
(Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
<u>Concentración del gasto</u>			
Beneficios	-0,702	-0,712	-0,689
Beneficiarios	-0,696	-0,701	-0,680
<u>Kakwani</u>			
Beneficios	1,173	1,170	1,127
Beneficiarios	1,168	1,159	1,118
<u>Kethan y Poddar</u>			
Beneficios	3,219	3,157	3,005
Beneficiarios	3,208	3,137	2,989

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

5.3.3 Educación y cultura

La función “educación y cultura” considera a las acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven, y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer necesidades del individuo. Incluye manifestaciones intelectuales, espirituales, deportivas y religiosas; espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos, como así también las demás acciones destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.

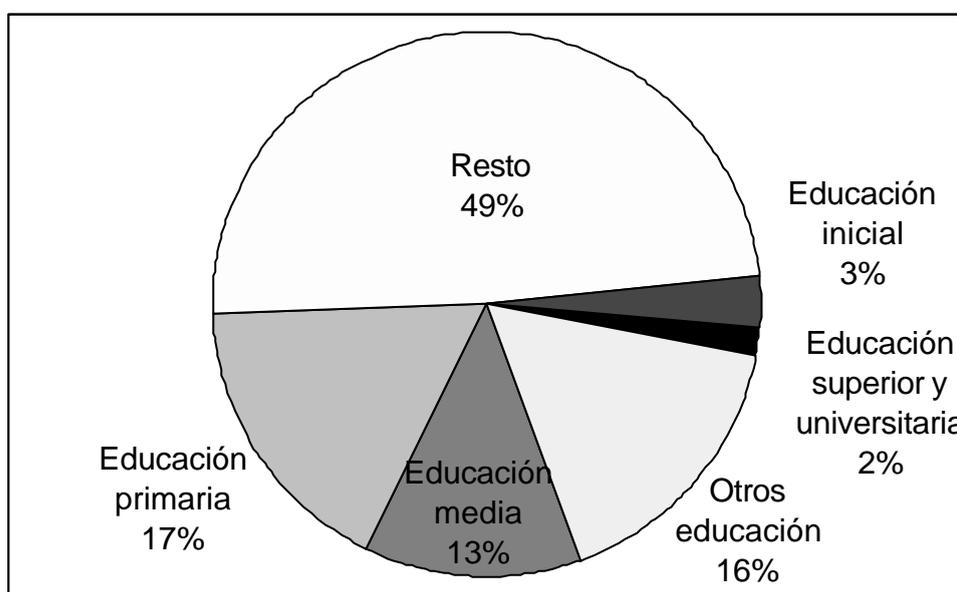
i) Gasto

El gasto en educación y cultura de la provincia de Río Negro ascendió en el año 2009 a \$1.142 millones de pesos. Con ello, el mismo constituye principal gasto

de la provincia, representando en dicho año más del 31% de su gasto total y más del 51% del gasto en servicios sociales.

Si se considera el gasto por nivel educativo, en 2009 el más importante fue el gasto en educación primaria (\$380 millones), seguido por el gasto en educación media (\$288 millones) y luego por los gastos en educación inicial (\$71 millones) y en educación superior y universitaria (\$37 millones). El resto de los gastos (no asignables) entre los que se incluyen el gasto en cultura, en deporte y recreación y en administración de la educación y la cultura, alcanzó los \$366 millones.

GRÁFICO N° 39 GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN EDUCACIÓN Y CULTURA



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Estos últimos gastos no son considerados en forma directa en el análisis de incidencia sino que son prorrateados entre los beneficiarios de los gastos asignables a los distintos niveles educativos.

CUADRO N° 50
GASTO EN EDUCACIÓN Y CULTURA DE LA PROVINCIA DE RIO
NEGRO
 (Año 2009)

	Millones de pesos	Participación en el total
Gastos asignables	776	68,0%
Educación inicial	71	6,2%
Educación primaria	380	33,3%
Educación media	288	25,2%
Educación superior y universitaria	37	3,2%
Gastos no asignables	366	32,0%
Administración de la educación y cultura	353	30,9%
Cultura, deporte y recreación	13	1,1%
Gasto en educación y cultura	1142	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ii) Beneficiarios

No hay dudas de que tanto la educación como la cultura generan múltiples beneficios individuales y sociales. Entre los primeros ha sido muy estudiada la relación entre educación y salarios futuros, entre los segundos también ha sido estudiada la relación entre la educación y el crecimiento económico.

A los fines prácticos de esta investigación se han considerado únicamente los beneficios individuales. Así, para analizar el gasto en educación, se consideraron separadamente los distintos niveles educativos. Como beneficiarios se identificó a los alumnos asistentes a instituciones escolares, ya sean públicas o privadas, por nivel educativo, información que es posible obtener de la EPH. Se consideran tanto las instituciones públicas como las privadas debido a que el sector público destina una porción muy importante de recursos a estas últimas.

De esta encuesta surge que sobre una población total cubierta por la misma de 75.558 habitantes, 22.104 personas asisten a algún nivel educativo, 2.815 al nivel inicial, 8.774 al primario, 7.845 al medio, y 2.970 al superior y universitario.

En relación con el número de miembros en el hogar de los beneficiarios del gasto en educación, en general las familias que tienen miembros en edad escolar son más numerosas que el promedio. Así, cuando menor es el nivel educativo considerado, mayor es la cantidad de miembros del hogar. En cuanto a la edad de los mismos ocurre algo similar, ya que cuanto menor es el nivel educativo considerado, mayor es la proporción de niños en esos hogares. Esto responde a que las familias más numerosas generalmente tendrán miembros en edad escolar.

Entre las variables laborales, las tasas de actividad y ocupación son menores a la media para los casos de la educación inicial, primaria y media, y mayores para la educación superior y universitaria. Lo contrario ocurre para la tasa de desocupación donde es menor para los niveles inferiores (inicial, primaria y media) y superior sólo para la educación superior y universitaria. Ello responde a que en los hogares en los que hay niños que asisten a los niveles inferiores de educación, naturalmente hay muchos miembros inactivos.

En relación con las características de la vivienda, cabe destacar que cuanto menor es el nivel educativo mayor es la proporción de la población que sufre hacinamiento. Salvo para los hogares que presentan asistentes al nivel superior y universitario, el hacinamiento es mayor a la media del aglomerado.

Finalmente, no hay diferencias en cuanto a la tasa de analfabetismo entre la media del aglomerado y los hogares con asistentes a los distintos niveles educativos, aunque sí en relación con la población sin cobertura social donde son significativamente peores a medida que los hogares tienen miembros en niveles educativos menores.

CUADRO N° 51
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS BENEFICIARIOS
DEL GASTO EN EDUCACIÓN
(Año 2009)

	Total	Inicial	Primaria	Media	Superior y univ.
Miembros por hogar	3,1	4,9	4,7	4,7	3,5
Menores de 14	24%	49%	40%	25%	14%
Mayores de 60	12%	1%	2%	3%	4%
Tasa de masculinidad	49%	51%	49%	48%	51%
Tasa de empleo	41%	30%	31%	34%	48%
Tasa de desocupación	10%	10%	13%	11%	9%
Tasa de actividad	46%	33%	36%	38%	53%
Hogares con hacinamiento crítico	5%	20%	14%	10%	3%
Propietarios de la vivienda	70%	63%	67%	69%	63%
Tasa de analfabetismo	2%	2%	2%	2%	1%
Población sin obra social	34%	46%	45%	37%	30%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

iii) Incidencia

En los siguientes cuadros se expone la asignación del gasto por deciles de ingreso en función de los asistentes a los niveles educativos, esto es, inicial (Cuadro N° 52), primaria (Cuadro N° 53), media (Cuadro N° 54) y superior y universitaria (Cuadro N° 55). En función de los mismos puede adelantarse que la distribución del gasto es considerablemente distinta entre niveles educativos.

En el Cuadro N° 56 se expone la asignación del gasto considerando conjuntamente todos los niveles educativos.

CUADRO N° 52
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN EDUCACIÓN INICIAL Y
ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE
EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	24%	21%	23%	17	15	16
2	18%	19%	16%	13	14	11
3	21%	15%	17%	15	11	12
4	11%	15%	10%	8	11	7
5	7%	6%	9%	5	4	7
6	5%	9%	7%	3	6	5
7	1%	1%	4%	1	1	3
8	6%	5%	3%	4	3	2
9	6%	7%	8%	4	5	5
10	2%	2%	3%	1	1	2
Total	100%	100%	100%	71	71	71

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

CUADRO N° 53
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN EDUCACIÓN
PRIMARIA Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN DIVERSAS
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	26%	27%	25%	99	102	96
2	22%	19%	18%	83	72	69
3	15%	18%	14%	56	70	55
4	13%	11%	11%	48	41	43
5	9%	10%	8%	32	38	30
6	6%	6%	8%	21	23	30
7	7%	5%	8%	25	19	31
8	2%	2%	4%	7	9	14
9	2%	2%	3%	7	6	12
10	0%	0%	0%	1	1	2
Total	100%	100%	100%	380	380	380

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

CUADRO N° 54
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN EDUCACIÓN MEDIA Y
ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE
EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	15%	17%	15%	44	49	44
2	23%	22%	22%	67	64	64
3	17%	19%	13%	49	54	38
4	9%	12%	11%	25	34	32
5	9%	7%	9%	26	20	27
6	8%	9%	8%	24	26	22
7	8%	6%	9%	23	17	26
8	5%	3%	5%	14	10	14
9	5%	5%	6%	15	14	18
10	0%	0%	1%	1	1	3
Total	100%	100%	100%	288	288	288

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

CUADRO N° 55
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS EN EDUCACIÓN
SUPERIOR Y UNIVERSITARIA Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN
DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	3%	4%	4%	1	1	1
2	12%	12%	11%	4	4	4
3	9%	13%	8%	3	5	3
4	10%	12%	9%	4	4	3
5	10%	7%	10%	4	3	4
6	11%	16%	8%	4	6	3
7	16%	11%	16%	6	4	6
8	11%	12%	12%	4	4	5
9	13%	8%	14%	5	3	5
10	6%	6%	7%	2	2	3
Total	100%	100%	100%	37	37	37

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

CUADRO N° 56
GASTO EN EDUCACIÓN (TODOS LOS NIVELES) ASIGNADO
SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009. Millones de pesos)

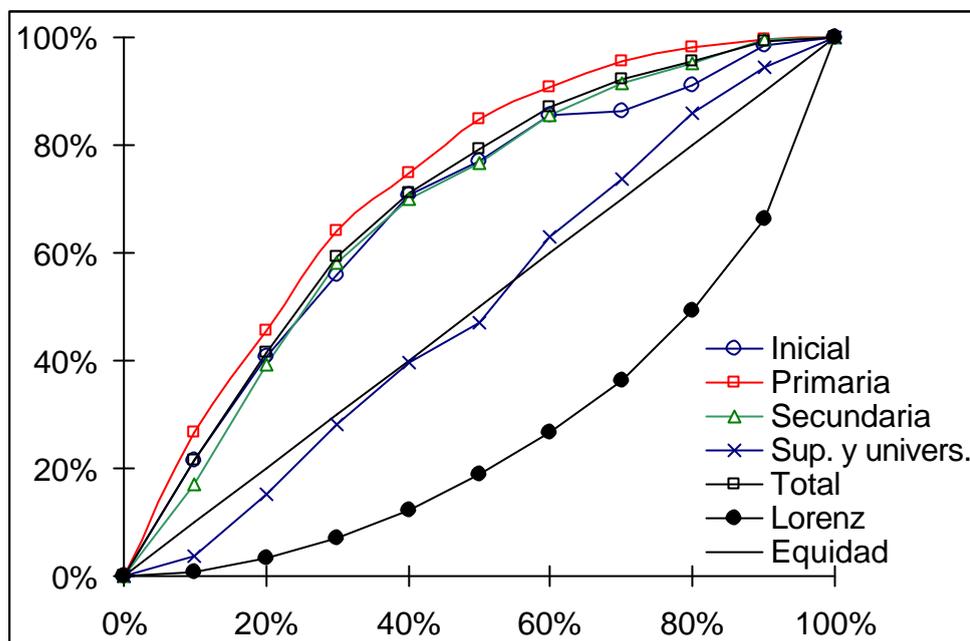
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	161	167	158
2	167	154	149
3	123	139	107
4	85	90	85
5	67	64	68
6	53	61	60
7	55	41	65
8	29	26	34
9	31	28	41
10	5	5	9
Total	776	776	776

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

La comparación de los resultados puede verse en el Cuadro N° 57 o bien en el Gráfico N° 40 para el caso del ingreso por adulto equivalente (EEINDEC).

De la comparación de los índices de Kakwani o de Khetam y Poddar surge que el gasto más progresivo es el gasto en educación primaria, seguido por el gasto en educación inicial, en educación media y en educación superior y universitaria, en ese orden. En este último caso, si bien el mismo es claramente progresivo ya que el índice de Kakwani es positivo y el Khetam y Poddar mayor a uno, no es pro-pobre.

GRÁFICO N° 40
CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN
 (Año 2009. Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 57
PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN EDUCACIÓN
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
<u>Concentración del gasto</u>			
Inicial	-0,389	-0,354	-0,331
Primaria	-0,456	-0,459	-0,393
Media	-0,328	-0,366	-0,290
Superior y universitaria	0,064	-0,002	0,095
Todos los niveles	-0,378	-0,393	-0,326
<u>Kakwani</u>			
Inicial	0,860	0,812	0,769
Primaria	0,928	0,917	0,831
Media	0,799	0,824	0,728
Superior y universitaria	0,407	0,460	0,342
Todos los niveles	0,849	0,851	0,764
<u>Kethan y Poddar</u>			
Inicial	2,627	2,497	2,369
Primaria	2,754	2,691	2,479
Media	2,511	2,519	2,296
Superior y universitaria	1,770	1,848	1,609
Todos los niveles	2,606	2,570	2,360

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

5.3.4 Trabajo

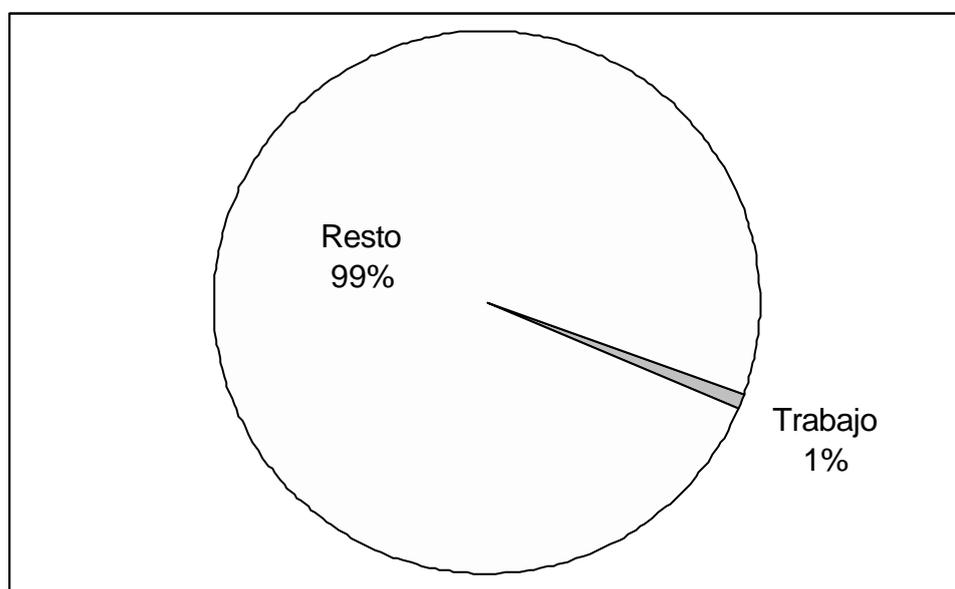
La función “trabajo” incluye las acciones que persigan la conciliación, armonía y equilibrio del capital y trabajo; promoción de las relaciones laborales; implementación y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de

trabajadores y empleadores; y estudios y orientación del potencial de la mano de obra a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social.

i) Gasto

Con apenas \$17 millones, el gasto en trabajo no es un gasto muy significativo para el erario provincial, alcanzando apenas el 0,5% del gasto total y el 0,8% del gasto en servicios sociales.

GRÁFICO N° 41
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN TRABAJO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ii) Beneficiarios

Para analizar el gasto en trabajo, se consideró como beneficiarios a las personas que recibieron algún ingreso en concepto de seguro de desempleo, información que puede obtenerse de la EPH. De esta encuesta surge que sobre una población total cubierta por la misma de 75.558 habitantes, apenas 453 personas fueron beneficiarios de algún seguro de desempleo. Tal cifra surge de la expansión de 22 observaciones que dijeron estar recibiendo este tipo de beneficios con lo cual las conclusiones a las que se puede arribar son muy limitadas por la escasa representatividad estadística de la muestra.

Más allá de las limitaciones mencionadas, pueden sacarse algunas conclusiones. En primer lugar, las familias de los beneficiarios de este tipo de gasto tienen en promedio 4,1 miembros, mientras que el promedio del aglomerado relevado por la encuesta es de 3,1 miembros.

En relación con la edad, es notoria la presencia de más niños y menos mayores, siendo la población menor de 14 años del 35% y no encontrándose personas mayores de 60 años entre las familias de los encuestados.

Entre las variables laborales, la tasa de desocupación alcanza el 21%, más que duplicando a la media del aglomerado que es del 10%.

En relación con las características de la vivienda, es muy marcada la baja proporción de propietarios de la misma, con apenas el 35% mientras que la media del aglomerado es del 70%. No obstante, entre los encuestados no se encontró ningún hogar que sufriera de hacinamiento crítico. Tampoco hubo en la muestra personas analfabetas.

Finalmente, la población sin cobertura social es significativamente menor a la media, alcanzando el 59%.

CUADRO N° 58
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS BENEFICIARIOS
DEL GASTO EN TRABAJO
 (Año 2009)

	Total	Beneficiarios
Miembros por hogar	3,1	4,1
Menores de 14	24%	35%
Mayores de 60	12%	0%
Tasa de masculinidad	49%	62%
Tasa de empleo	41%	34%
Tasa de desocupación	10%	21%
Tasa de actividad	46%	43%
Hogares con hacinamiento crítico	5%	0%
Propietarios de la vivienda	70%	35%
Tasa de analfabetismo	2%	0%
Población sin obra social	34%	59%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

iii) Incidencia

En el Cuadro N° 59 se expone la distribución de los beneficiarios de planes de capacitación y empleo que surge de la EPH, y la asignación del gasto por decil de ingresos llevada a cabo en función de esta distribución. Como se dijera anteriormente, sólo 22 personas respondieron haber recibido algún tipo de beneficio en tal sentido, con lo cual los resultados no son estadísticamente significativos. Más allá de ello, se procedió a analizar la incidencia del gasto aunque las conclusiones a las que se arribe deben tomarse con reparos.

CUADRO N° 59
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE PLANES DE
CAPACITACIÓN Y EMPLEO Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN
DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

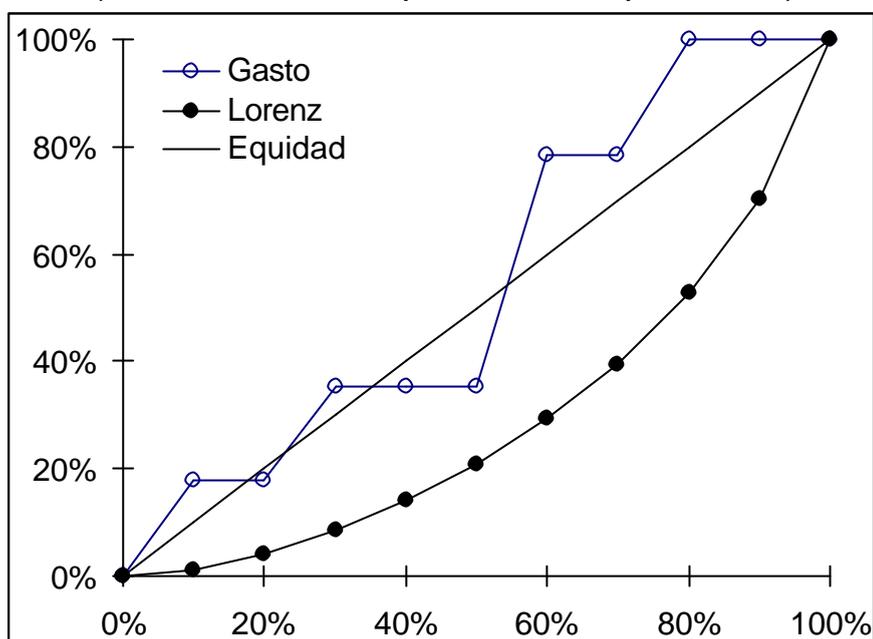
Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	18%	18%	18%	3	3	3
2	0%	0%	0%	0	0	0
3	17%	17%	0%	3	3	0
4	0%	0%	17%	0	0	3
5	0%	0%	26%	0	0	4
6	43%	43%	17%	7	7	3
7	0%	0%	0%	0	0	0
8	22%	22%	22%	4	4	4
9	0%	0%	0%	0	0	0
10	0%	0%	0%	0	0	0
Total	100%	100%	100%	17	17	17

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

Los resultados se resumen en el Cuadro N° 60. Allí puede verse que el índice de concentración del gasto es negativo, lo cual está reflejando que el mismo se concentra mayormente en los pobres. Los índices de Kakwani y el de Ketham y Phodar, son positivos y mayores a uno, respectivamente, lo que muestra que el gasto es progresivo.

En el Gráfico N° 42 se corrobora el mismo resultado. Este muestra la curva de concentración del gasto en salud construida a partir de los deciles de ingreso por adulto equivalente (EEINDEC).

GRÁFICO N° 42
CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN TRABAJO
 (Año 2009. Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 60
PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN TRABAJO
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Concentración del gasto	-0,096	-0,096	-0,114
Kakwani	0,568	0,554	0,552
Kethan y Poddar	2,074	2,022	1,983

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

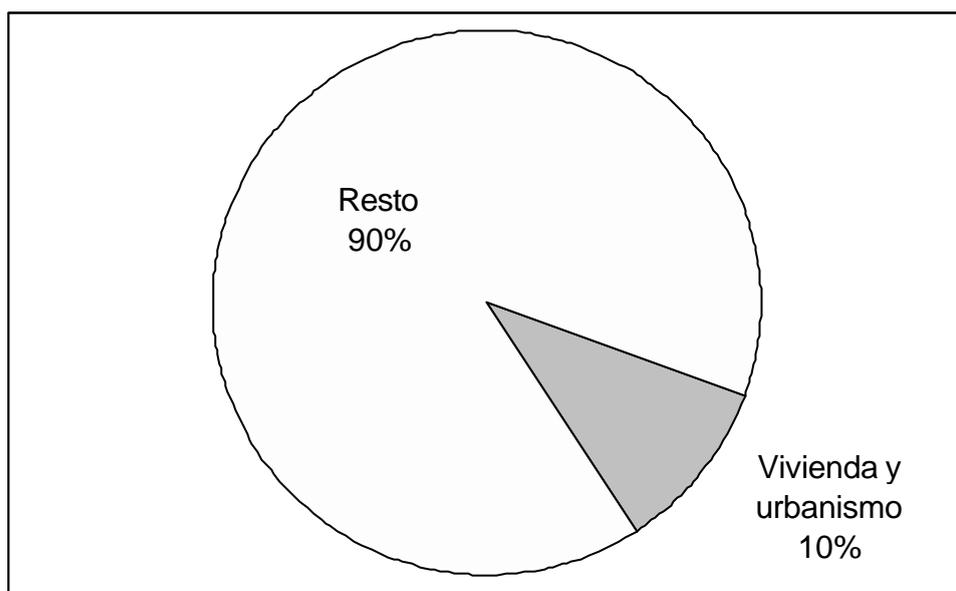
5.3.5 Vivienda y urbanismo

La función “vivienda y urbanismo” reúne a las acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional, con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda, así como las acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística.

i) Gasto

En 2009 el gasto en vivienda y urbanismo llevado a cabo por la provincia de Río Negro alcanzó los \$230 millones, representando 6% del gasto total y más del 10% del gasto en servicios sociales.

GRÁFICO N° 43
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN VIVIENDA Y URBANISMO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ii) Beneficiarios

Para el caso del gasto en vivienda y urbanismo se consideró a los beneficiarios de programas de planes públicos habitacionales, información que sólo puede obtenerse de la ECV del año 2001. En este monto se incluyen los beneficios del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que más allá de ser un fondo nacional es ejecutado por la provincia y por lo tanto incluido en su presupuesto.

Sobre un total de 117.910 hogares incluidos en la ECV (669 observaciones), en 10.376 (28 observaciones) dijeron haber obtenido su vivienda a través de un programa público. En el Cuadro N° 61 las características de estos hogares.

En primer lugar, del mismo se desprende que mientras que los hogares rionegrinos tienen en promedio 3,6 miembros, los hogares que obtuvieron sus viviendas con planes públicos tienen 4,2 miembros.

En relación con la edad, no hay diferencias notorias en la proporción de menores de 14 años, aunque sí en la de mayores de 60 años que es considerablemente menor a la media. Entre las variables laborales tampoco hay muchas diferencias.

En cuanto a la tasa de masculinidad la misma es significativamente mayor en estos hogares, siendo de 53% mientras que para toda la población es del 49%.

En relación con las características de la vivienda, dado que los beneficiarios son justamente personas que adquirieron sus viviendas con ayuda de planes públicos, el 100% de los mismos es propietario de la misma.

Por último, la población sin cobertura de salud, que en promedio es del 29%, es considerablemente menor a la media provincial.

CUADRO N° 61
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS BENEFICIARIOS
DEL GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO
 (Año 2001)

	Total	Beneficiarios
Miembros por hogar	3,6	4,2
Menores de 14	31%	32%
Mayores de 60	8%	1%
Tasa de masculinidad	49%	53%
Tasa de empleo	36%	37%
Tasa de desocupación	15%	14%
Tasa de actividad	43%	43%
Hogares con hacinamiento crítico	2%	0%
Propietarios de la vivienda	65%	100%
Población sin obra social	41%	29%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

iii) Incidencia

En el Cuadro N° 62 se muestra la distribución de los hogares que obtuvieron sus viviendas con algún tipo de ayuda estatal, junto con la asignación por decil de ingresos del gasto en vivienda y urbanismo.

CUADRO N° 62
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE PLANES DE VIVIENDA
Y URBANISMO Y ASIGNACIÓN DEL GASTO SEGÚN DIVERSAS
ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

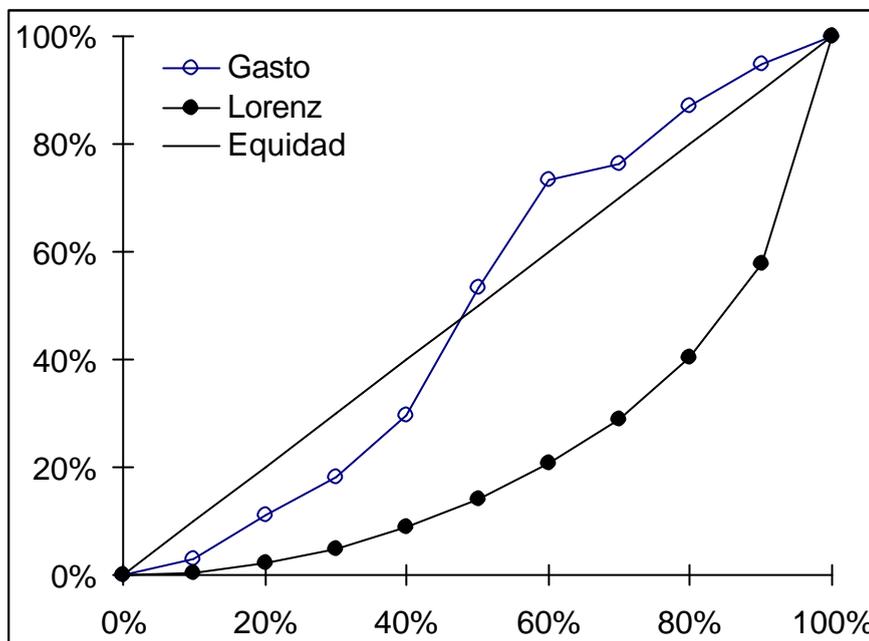
Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	3%	3%	3%	6	6	6
2	8%	8%	3%	19	19	7
3	10%	7%	9%	22	17	21
4	18%	11%	10%	42	26	23
5	9%	23%	23%	22	54	53
6	24%	20%	21%	54	46	48
7	4%	3%	7%	10	7	17
8	10%	11%	8%	24	25	18
9	8%	8%	9%	19	18	20
10	5%	5%	8%	12	12	17
Total	100%	100%	100%	230	230	230

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

En el Gráfico N° 44 se muestra la curva de concentración del gasto en vivienda y urbanismo construida a partir de los deciles de ingreso por adulto equivalente (EEINDEC). Como puede verse en éste, inicialmente la curva pasa por debajo de la línea de equidad del ingreso, lo cual muestra de que el gasto no se concentra en los más pobres. Luego la curva de concentración cruza esta línea por lo cual pasaría a beneficiar relativamente más a quienes tienen menores ingresos. Ello resultaría de un gasto que beneficia en mayor proporción a las personas que no son ricas, pero principalmente a quienes tienen ingresos medios y no a los más pobres.

GRÁFICO N° 44 CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO

(Año 2001. Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En este caso los resultados no son indiferentes a la escala de equivalencia que se considera puesto que, como puede verse en el Cuadro N° 63, el índice de concentración del gasto cambia de signo dependiendo de la escala considerada. Para el caso del ingreso per cápita familiar el mismo es negativo y para las escalas de la OCDE y de la EEINDEC son positivos. Más allá de ello en todos los casos el mismo es muy cercano a cero. En relación con la progresividad, todas las medidas muestran que el gasto en vivienda y urbanismo es progresivo.

CUADRO N° 63
PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN VIVIENDA Y URBANISMO
 (ECV. Año 2001)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Concentración del gasto	-0,003	0,007	0,063
Kakwani	0,542	0,537	0,461
Kethan y Poddar	2,177	2,179	1,971

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

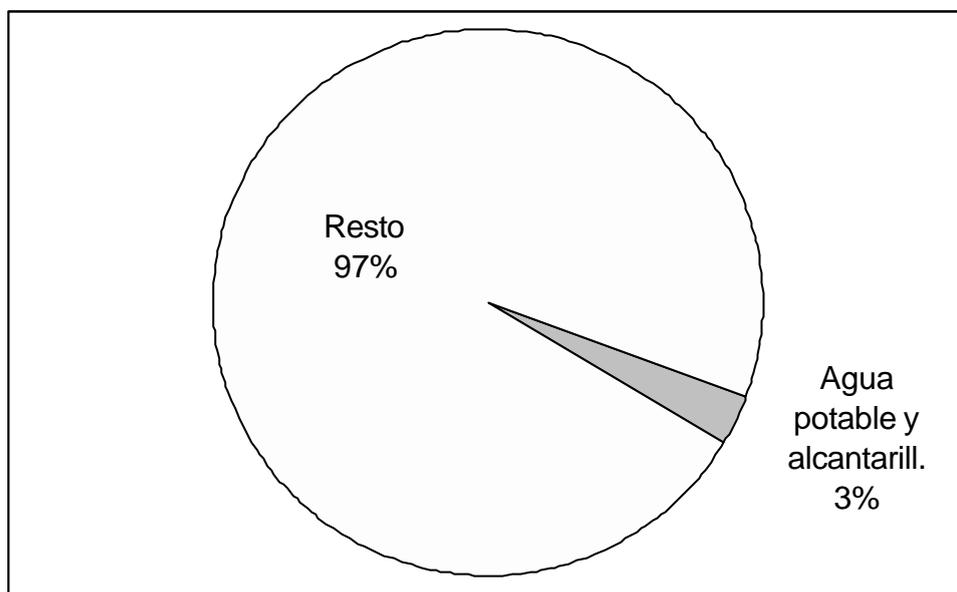
5.3.6 *Agua potable y alcantarillado*

La función “agua potable y alcantarillado” se refiere a las acciones conducentes a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas, es decir, el sistema de cloacas.

i) Gasto

Debido fundamentalmente a que se trata de un gasto que es competencia de los gobiernos de menor nivel, el gasto en agua potable y alcantarillado no es un gasto cuantitativamente muy significativo. En 2009 el mismo ascendió a \$69 millones, representando menos del 2% del gasto total y más del 3% del gasto en servicios sociales.

GRÁFICO N° 45
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL EN AGUA POTABLE Y
ALCANTARILLADO



Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

ii) Beneficiarios

En el caso de la provisión pública de servicios de agua y saneamiento, los usuarios son identificados a partir de si están conectados a la red de agua y a la red de cloacas, información que es posible extraer de la EPH.

De esta encuesta surge que sobre un total de 24.385 hogares cubiertos por la misma, 24.259 están conectados a la red de agua y 20.385 a la de cloacas, esto es, existe una cobertura del 99% para el caso del agua y del 84% para el caso de la red de cloacas. En el Cuadro N° 64 se muestran las características de los hogares que tienen provisión de ambos servicios públicos que alcanza a un total de 20.385 hogares.

Estos hogares tienen en promedio 3 miembros, mientras que el promedio del aglomerado relevado por la encuesta es de 3,1 miembros. En relación con la edad, tales hogares presentan una menor proporción de niños y una mayor de mayores, siendo la población menor de 14 años del 22% y la de mayores a 60 apenas del 13%.

Entre las variables laborales, la tasa de desocupación alcanza el 9%, levemente inferior a la media del aglomerado que es del 10%. Algo similar ocurre con las tasas de actividad y empleo que son del 47% y 42%, respectivamente; mientras que el promedio son de 46% y 41%, respectivamente.

En relación con las características de la vivienda, no existen diferencias significativas en la proporción de propietarios de la misma que alcanza el 71% mientras que la media del aglomerado es del 70%; aunque los hogares con hacinamiento crítico llegan al 3%, menor en comparación a la media provincial que es del 5%.

Finalmente, la tasa de analfabetismo y la población sin cobertura social también son significativamente mejores a la media, siendo 0% la primera y 27% la segunda.

CUADRO N° 64
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DE LOS BENEFICIARIOS
DEL GASTO EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
 (Año 2009)

	Total	Beneficiarios
Miembros por hogar	3,1	3,0
Menores de 14	24%	22%
Mayores de 60	12%	13%
Tasa de masculinidad	49%	49%
Tasa de empleo	41%	42%
Tasa de desocupación	10%	9%
Tasa de actividad	46%	47%
Hogares con hacinamiento crítico	5%	3%
Propietarios de la vivienda	70%	71%
Tasa de analfabetismo	2%	0%
Población sin obra social	34%	27%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC.

iii) Incidencia

Esta función de gasto es muy difícil de evaluar porque como se vio en la sección anterior, entre los hogares relevados por la encuesta existe una cobertura cercana a la universalidad. De hecho, sólo hay cinco observaciones que no tienen agua. Por ello, se consideran conjuntamente ambos servicios, el de agua y el de cloacas.

En este sentido, en el Cuadro N° 65 se expone la distribución de los hogares que tienen tanto servicio de agua como de cloaca. También se muestra la asignación del gasto en agua potable y alcantarillado siguiendo este criterio.

CUADRO N° 65
DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SERVICIOS DE
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO Y ASIGNACIÓN DEL GASTO
SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Distribución de las consultas			Gasto en millones de pesos		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	7%	7%	7%	5	5	5
2	9%	9%	9%	6	6	6
3	10%	10%	10%	7	7	7
4	10%	9%	9%	7	6	6
5	10%	10%	10%	7	7	7
6	10%	11%	11%	7	7	7
7	11%	10%	10%	8	7	7
8	12%	11%	11%	8	8	8
9	11%	12%	12%	7	8	8
10	10%	11%	11%	7	8	8
Total	100%	100%	100%	69	69	69

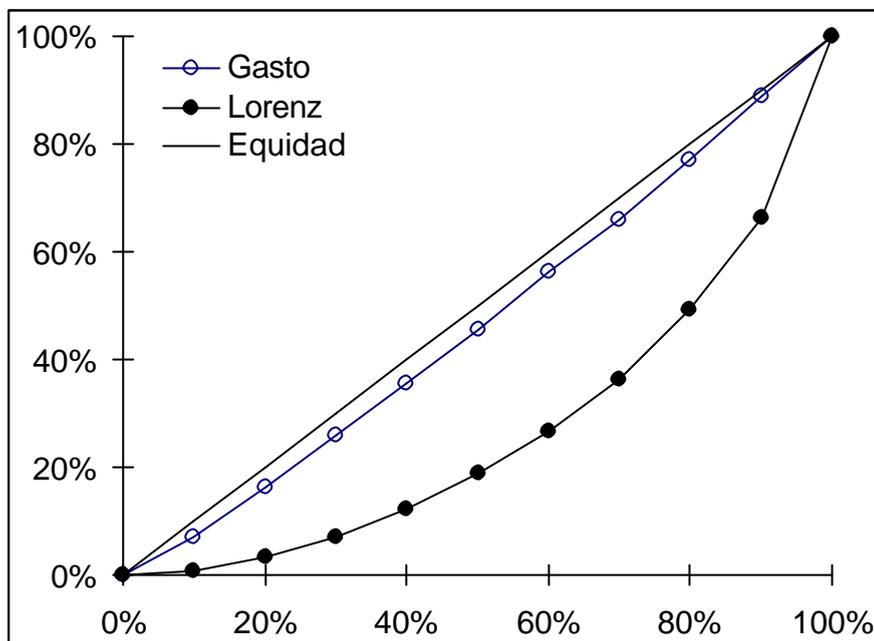
Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Como puede verse en el Cuadro N° 66, el índice de concentración del gasto es cercano a cero para cualquiera de las escalas de equivalencia consideradas, con lo cual el mismo se distribuye casi igualitariamente entre la población, aunque está un poco más concentrado entre los grupos relativamente más ricos puesto que en todos los casos es positivo. Ello puede verse más claramente en el Gráfico N° 46, donde la curva de concentración del gasto está muy cercana a la línea de equidad en la distribución del ingreso, aunque está siempre por debajo de la misma.

En cuanto a la progresividad del gasto, los índices de Kakwani y de Ketham y Phodar son positivos y mayores a uno, respectivamente, lo que muestra que el mismo es progresivo.

GRÁFICO N° 46 CURVA DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

(Año 2009. Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

CUADRO N° 66 PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

(Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Concentración del gasto	0,055	0,063	0,064
Kakwani	0,416	0,395	0,374
Kethan y Poddar	1,787	1,728	1,666

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

5.4 Resultados agregados

En esta sección se agregan los resultados para todas las funciones de gasto público social vistos anteriormente.

Para el caso del gasto en salud se consideran las consultas médicas y para el gasto en promoción y asistencia social se tomaron los beneficios totales. Asimismo, en las secciones anteriores no fue analizado el gasto en ciencia y técnica ni el gasto en educación no asignable (gasto en cultura, en deportes y recreación y el gasto administrativo). Para considerar también estos gastos se procedió a asignarlo entre los diversos deciles siguiendo los mismos criterios que se utilizaron para el gasto en educación de todos los niveles tomados conjuntamente.

Los resultados de la asignación de gastos se exponen en el Cuadro N° 67. En el mismo puede verse que en términos generales e independientemente de la escala de equivalencia considerada, el gasto se concentra en los primeros deciles de ingreso, lo cual está anticipando que el gasto público social de la provincia de Río Negro es en conjunto un gasto progresivo.

CUADRO N° 67
GASTO TOTAL ASIGNADO SEGÚN DIVERSAS ESCALAS DE
EQUIVALENCIA
 (Año 2009)

Decil	Millones de pesos			Participación en el total		
	IPCF	EEINDEC	EEOCDE	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
1	415	410	393	19%	18%	18%
2	443	433	423	20%	19%	19%
3	345	369	308	15%	17%	14%
4	276	251	233	12%	11%	10%
5	185	218	233	8%	10%	10%
6	188	197	189	8%	9%	8%
7	133	115	164	6%	5%	7%
8	104	97	111	5%	4%	5%
9	103	100	120	5%	4%	5%
10	45	45	62	2%	2%	3%
Total	2236	2236	2236	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas
Públicas de la Nación.

No obstante, el cuadro nada dice de cada una de las funciones de gasto, las cuales ya fueron analizadas en las secciones anteriores. Las diferencias en la progresividad/regresividad de cada una de ellas pueden apreciarse en el Cuadro N° 68. Como se desprende del mismo, todos los gastos son progresivos. Este resultado puede verse más fácilmente en el Gráfico N° 47 donde se exponen las curvas de concentración antes construidas para los deciles de ingreso por adulto equivalente para cada función de gasto social, junto con la curva del gasto social agregado y la curva de Lorenz. En el mismo se aprecia que todas estas curvas pasan por encima de la curva de Lorenz, prueba de su progresividad.

El gasto más progresivo es el gasto en promoción y asistencia social, seguido por el gasto en salud (sin considerar el gasto de la obra social). En tercer lugar de progresividad se encuentra el gasto en educación. Recuérdese que dentro de este último, el más progresivo era el gasto en educación primaria. No obstante el gasto en promoción y asistencia es incluso más progresivo que éste.

El resto de las funciones de gasto son menos progresivas que la media de todo el gasto público social. Los gastos en agua potable y alcantarillado, y en vivienda y urbanismo, si bien no progresivos no son pro-pobre como el resto de los gastos.

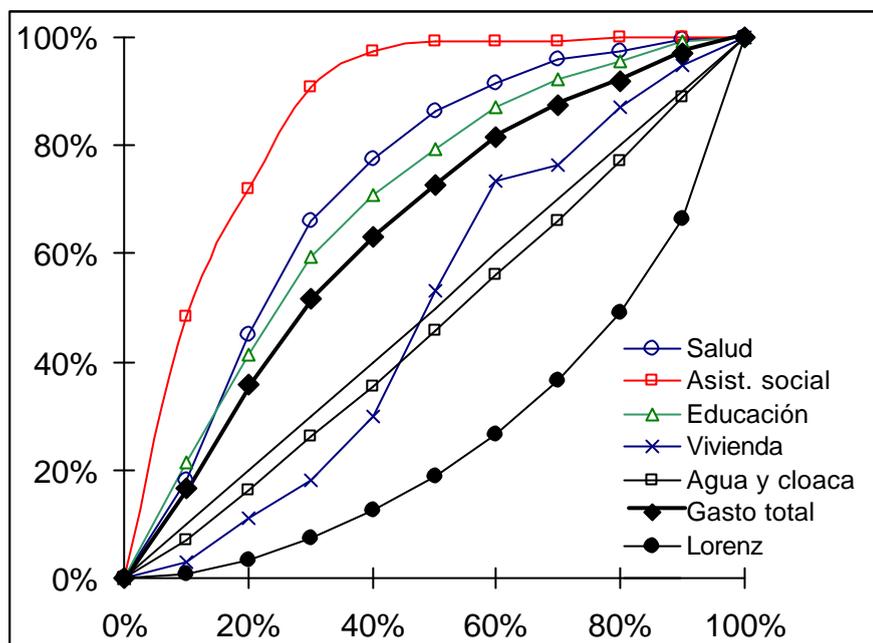
En suma, puede concluirse que el gasto agregado no sólo es claramente progresivo sino que también es pro-pobre. Sumando la incidencia de todos los sectores analizados se concluye que poco menos del 40% del total del gasto social beneficia a individuos situados en el primer quintil, considerando distintas medidas de ingreso. Ese porcentaje disminuye progresivamente a medida que se consideran quintiles superiores. Así, mientras que la participación del segundo quintil ronda el 28%, los siguientes quintiles concentran aproximadamente el 19%, 9% y 6%, respectivamente.

CUADRO N° 68
PROGRESIVIDAD DEL GASTO EN EDUCACIÓN
 (Año 2009)

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
<u>Concentración del gasto</u>			
Salud	-0,481	-0,455	-0,453
Salud (obra social)	0,059	0,041	0,116
Promoción y asistencia social	-0,702	-0,712	-0,689
Educación	-0,378	-0,393	-0,326
Trabajo	-0,096	-0,096	-0,114
Vivienda y urbanismo	-0,003	0,007	0,063
Agua potable y alcantarillado	0,055	0,063	0,064
Gasto público social	-0,328	-0,331	-0,284
<u>Kakwani</u>			
Salud	1,020	1,000	0,978
Salud (obra social)	0,413	0,416	0,322
Promoción y asistencia social	1,173	1,170	1,127
Educación	0,849	0,851	0,764
Trabajo	0,568	0,554	0,552
Vivienda y urbanismo	0,542	0,537	0,461
Agua potable y alcantarillado	0,416	0,395	0,374
Gasto público social	0,799	0,789	0,722
<u>Kethan y Poddar</u>			
Salud	3,215	3,194	3,057
Salud (obra social)	1,780	1,768	1,573
Promoción y asistencia social	3,219	3,157	3,005
Educación	2,606	2,570	2,360
Trabajo	2,074	2,022	1,983
Vivienda y urbanismo	2,177	2,179	1,971
Agua potable y alcantarillado	1,787	1,728	1,666
Gasto público social	2,512	2,455	2,284

Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de
Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

GRÁFICO N° 47 CURVAS DE CONCENTRACIÓN DEL GASTO SOCIAL (Gasto por Adulto Equivalente)



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

6. IMPACTO DISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

6 Impacto distributivo del gasto público social

6.1 Introducción

En el capítulo anterior se estudio la progresividad del gasto público en la provincia de Río Negro. Como resultado se encontró que el mismo era altamente progresivo y que además era pro-pobre. Que el gasto sea progresivo, aunque no necesariamente pro-pobre, es una condición necesaria para que un gasto mejore la distribución del ingreso.

A continuación se estima el impacto distributivo del gasto público social en la provincia de Río Negro, es decir, se estudia en qué medida el accionar estatal modifica la distribución del ingreso que hubiera existido de no existir tal intervención. Para ello es preciso medir los cambios en la desigualdad a partir de la comparación la evolución de la desigualdad antes y después de la aplicación del gasto público.

Para ello, en primer lugar se hace una breve referencia la incidencia distributiva de la imposición (sección 6.2) para luego analizar el impacto de la política fiscal sobre la desigualdad (sección 6.3), lo cual es en definitiva el fin último de esta investigación.

6.2 Incidencia distributiva de la imposición

La gran mayoría de la estudios de incidencia se concentra en un solo lado de la ecuación fiscal: o bien se analizan los gastos o bien los impuestos, tomando el resto como dado. Este trabajo no es la excepción puesto que el acento está puesto en el gasto. No obstante, se reconoce la importancia de considerar el impacto de la política fiscal en su conjunto. En efecto, no puede soslayarse el hecho de que el gasto público se financia con impuestos, los cuales pueden ser regresivos. En un caso extremo si el sistema tributario es excesivamente regresivo, la política fiscal en su conjunto podría empeorar la distribución del ingreso.

En este sentido, si bien no es el objetivo de este trabajo estudiar el impacto distributivo de los ingresos, los mismos son tenidos en cuenta recurriendo a los resultados alcanzados por otro estudio y extrapolando los mismos al caso de la

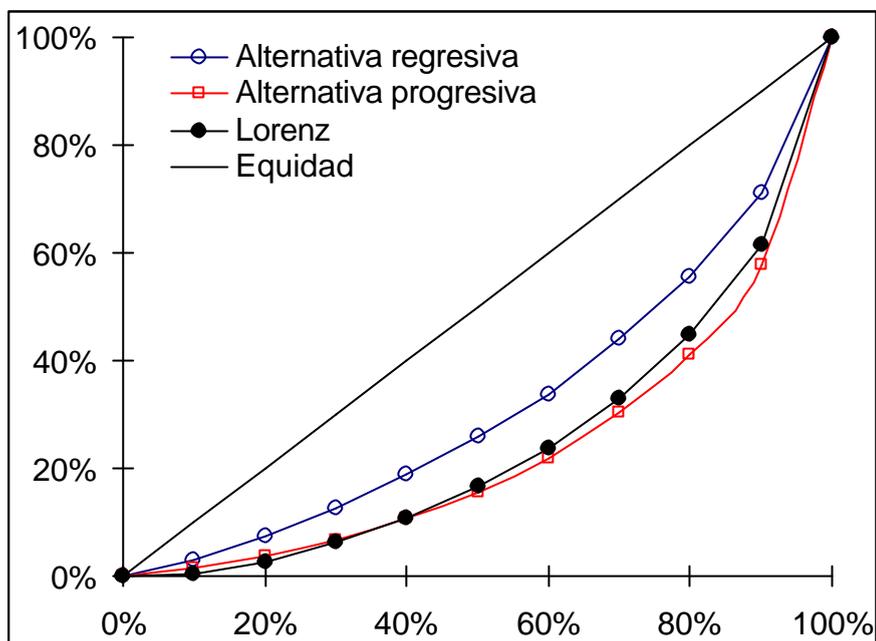
provincia de Río Negro. En el Cuadro N° 69 se muestran los resultados de la distribución de los impuestos por decil de ingreso per cápita familiar encontrada por Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) para todo el país. En el mismo se muestran dos resultados a los que arriban los autores considerando distintos supuestos, una que es regresiva y otra que es proporcional o levemente progresiva. Estas últimas consideraciones pueden observarse más claramente en el Gráfico N° 48.

CUADRO N° 69
DISTRIBUCIÓN DE LOS IMPUESTOS POR DECIL DE INGRESO PER
CÁPITA FAMILIAR
 (Ingreso per cápita familiar)

Decil	Alternativa regresiva	Alternativa progresiva
1	3%	1%
2	5%	2%
3	5%	3%
4	6%	4%
5	7%	5%
6	8%	6%
7	10%	8%
8	12%	11%
9	16%	17%
10	29%	42%
Total	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000).

GRÁFICO N° 48
CURVAS DE CONCENTRACIÓN DE IMPUESTOS
 (Ingreso per cápita familiar)



Fuente: elaboración propia en base a Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000).

6.3 Impacto de la política fiscal sobre la desigualdad

En la sección inmediata anterior se analizó la incidencia de cada tipo de gasto concluyéndose que el gasto en promoción y asistencia era el más progresivo de todos. Sin embargo, que un gasto sea muy progresivo no necesariamente implica que el mismo genere una redistribución del ingreso significativa. Para que ello ocurra, además de ser progresivo el monto del mismo tiene que ser importante. Así pues, el grado de redistribución de cada gasto se relaciona positivamente tanto con su grado de progresividad como con su importancia en términos cuantitativos.

El Cuadro N° 70 resume el impacto redistributivo de cada tipo de gasto social. Como se desprende del mismo, debido a su mayor importancia cuantitativa, el gasto en educación es el más redistributivo de todos. Ello ocurre pese a que el grado de focalización de este programa es menor comparado con otros como el gasto en promoción y asistencia social y el gasto en salud. Le sigue en grado de impacto redistributivo el gasto en salud. En tercer lugar se encuentra el gasto en promoción y asistencia social, el cual es un gasto relativamente pequeño aunque con un alto grado de focalización. Vivienda y urbanismo es el caso opuesto ya que su presupuesto es mayor al de promoción y asistencia social, pero su progresividad muy baja.

CUADRO N° 70
IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL
 (Gasto por Adulto Equivalente. Año 2009)

	Kakwani (Kg)	Gasto	Kg * Gasto
Salud	1,000	491	490
Salud (obra social)	0,416	176	73
Promoción y asistencia social	1,170	111	129
Educación	0,851	1.144	973
Trabajo	0,554	17	9
Vivienda y urbanismo	0,537	230	123
Agua potable y alcantarillado	0,395	69	27
Gasto público social	0,789	2.236	1764

Nota: * Incluye gasto en ciencia y técnica. Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El Cuadro N° 71 resume los principales resultados del análisis redistributivo de la política fiscal en la provincia de Río Negro. En la primera fila se expone el coeficiente de Gini previo al accionar de la política fiscal, es decir, el calculado en el capítulo 4 del presente estudio. Por simplicidad se considera únicamente este indicador construido a partir de los deciles de ingreso de las tres escalas de equivalencia consideradas a lo largo del trabajo.¹⁵

Ahora bien, como se dijera previamente, existen tres parámetros que deben ser tenidos en cuenta para estimar el impacto distributivo de la política fiscal: además de la progresividad del gasto y de los impuestos, es necesario considerar la magnitud de éstos. En efecto, un gasto puede ser muy progresivo pero si su magnitud es muy pequeña su impacto redistributivo será exiguo. Así, en las segunda, tercer y cuarta fila del Cuadro N° 71 se muestran respectivamente, los índices de concentración del gasto y de los impuestos. El primero surge de las

¹⁵ Los resultados no se modifican si se considera el coeficiente de Gini construido a partir de las observaciones o bien algún otro indicador de desigualdad.

estimaciones llevadas a cabo en el capítulo anterior, mientras que los segundos se construyen a partir de los datos del Cuadro N° 69. Como puede apreciarse se consideran las dos alternativas de progresividad de los impuestos anteriormente mencionadas, una regresiva y otra más relativamente progresiva. La quinta fila del Cuadro N° 71 es la que refiere a la magnitud del gasto en relación al ingreso disponible. Tal cifra surge del análisis de las cuentas provinciales de la provincia las cuales están disponibles hasta el año 2005.¹⁶

Las filas sexta y séptima muestran el coeficiente de Gini que surge tras restarle los impuestos (según las dos alternativas consideradas) que pagan a los habitantes de Río Negro y sumarle los gastos de los que son beneficiarios. Tras ello se llega a la conclusión de que, el Gini construido a partir del ingreso per cápita familiar (IPCF) pasó de 0,471 a 0,382 o 0,360 según se considera la alternativa de recaudación regresiva o progresiva, respectivamente. Según el ingreso por adulto equivalente (EEINDEC) y el ingreso corregido por la escala de equivalencia de la OCDE (EEOCDE) pasaron de 0,458 a 0,368 o 0,346 y de 0,438 a 0,354 o 0,333, respectivamente.

En suma la distribución del ingreso mejora considerablemente considerando cualquier escala de equivalencia. Ello se refleja en todos los índices de redistribución considerados ya que tanto el índice de Reynolds y Smolenskiy como el de Pechman y Okner son negativos para todos los casos, así como el de Musgrave y Thin es mayor a la unidad.

¹⁶ Véase Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000).

**CUADRO N° 71
IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL SOBRE LA
DESIGUALDAD**

	IPCF	EEINDEC	EEOCDE
Gini pre gasto	0,471	0,458	0,438
Concentración del gasto	0,799	0,789	0,722
Concentración de impuestos (alt. regresiva)	0,355	0,355	0,355
Concentración de impuestos(alt. progresiva)	0,521	0,521	0,521
Gasto/Ingreso disponible	13,1%	13,1%	13,1%
Gini post gasto (alt. regresiva)	0,382	0,368	0,354
Gini post gasto (alt. progresiva)	0,360	0,346	0,333
<u>Alternativa regresiva</u>			
Reynols y Smolensky	-0,089	-0,090	-0,084
Pechman y Okner	-0,190	-0,196	-0,191
Musgrave y Thin	1,169	1,166	1,149
<u>Alternativa progresiva</u>			
Reynols y Smolensky	-0,111	-0,112	-0,105
Pechman y Okner	-0,236	-0,244	-0,241
Musgrave y Thin	1,210	1,206	1,187

Fuente: elaboración propia.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

7 Conclusiones y recomendaciones de política

Alcanzar la equidad distributiva es sin dudas uno de los objetivos primordiales del Estado. Por tal motivo, medir la efectividad del accionar fiscal en el campo distributivo resulta una tarea indispensable para el correcto diseño de las políticas públicas.

En este sentido, el presente estudio configura el primer antecedente de cuantificación del impacto distributivo del gasto público social de la provincia de Río Negro. Las estimaciones llevadas a cabo para el año 2009 fueron realizadas principalmente recurriendo a datos de la ejecución del gasto por finalidad y función, y a los microdatos de la EPH y de la ECV.

Interpretadas con prudencia y con los reparos efectuados oportunamente, los resultados arribados brindan información útil sobre los destinatarios del gasto público social rionegrino, permitiendo así llevar a cabo un diagnóstico sobre el grado de focalización de las políticas públicas de dicha provincia. Asimismo, el trabajo también ofrece valiosa información referente a las características de los beneficiarios de los distintos tipos de gasto social.

No obstante ello, es importante destacar que todo estudio de incidencia del gasto público tiene ciertas limitaciones a las que no escapa el presente trabajo. En particular, se asume que el valor de un servicio brindado por el sector público para cada persona coincide con el costo unitario de su provisión. En la práctica, este costo suele ser superior, tanto por ineficiencias en la gestión como por la distorsión generada al proveer bienes y servicios públicos en lugar de llevar a cabo transferencias en dinero. Otra limitación importante es no considerar las repercusiones que el gasto público tiene sobre toda la economía, lo cual sólo puede ser llevado a cabo bajo un análisis de equilibrio general.

Hechas estas aclaraciones del trabajo, surgen varias conclusiones importantes. En primer lugar, se llega al resultado de que gracias al accionar conjunto de toda la política fiscal, esto es, considerando tanto las distintas finalidades del gasto público social llevado a cabo por la provincia, como los recursos recaudados para financiar tales erogaciones, la distribución del ingreso de

la provincia de Río Negro mejora sensiblemente. Ello ocurre considerando distintas hipótesis razonables acerca de la incidencia del sistema impositivo rionegrino.

Asimismo, el gasto social no sólo es claramente progresivo sino que también es pro-pobre. Considerando la incidencia de todos los sectores analizados se concluye que alrededor del 40% del total del gasto social beneficia a individuos situados en el primer quintil, ello considerando distintas medidas de ingreso. Ese porcentaje disminuye progresivamente a medida que se consideran quintiles superiores.

Analizando cada tipo de gasto en particular, el gasto público destinado a la salud, el cual constituye cerca del 30% del total de gastos sociales, presenta una notoria diferencia en cuanto a su progresividad dependiendo si se hace referencia al gasto en atención pública de la salud o al de seguro de salud, es decir al de la obra social pública. El primero de estos tiene un claro sesgo pro-pobre, siendo el segundo gasto más progresivo detrás del gasto en promoción y asistencia social. Prueba de ello es que aproximadamente el 45% de las consultas llevadas a cabo en centros de salud públicos fueron realizadas por individuos pertenecientes al quintil más pobre. La gran concurrencia de individuos de menores recursos se contrapone a la de las personas de mayores ingresos, que en general concurren a atenderse al sector privado, siendo las consultas de personas del quintil más rico en hospitales públicos apenas el 5% del total. En cambio el gasto llevado a cabo por la obra social del Estado (Instituto Provincial del Seguro de Salud –IPROSS-) es levemente progresivo y definitivamente no es pro-pobre. Entre el decil más pobre prácticamente no hay afiliados al seguro de salud público, básicamente porque suelen ser desempleados, mientras que para el resto de los deciles se verifica una cantidad de afiliados más o menos uniforme.

Las erogaciones destinadas a promoción y asistencia social no están entre los más significativos representando sólo el 5% del gasto social. Sin embargo, el mismo sí que tiene una fuerte implicancia en términos distributivos. De hecho este gasto es el más progresivo y pro-pobre de todos los gastos llevados a cabo por la provincia, estando focalizado alrededor tres cuartos del mismo en el quintil de menores recursos y el cuarto restante en el quintil siguiente, quienes naturalmente son los que tienen mayores necesidades. Las filtraciones hacia el resto de los quintiles no

alcanzan el 3% del gasto total. Todo ello lleva a que, pese a no tener una alta participación en el presupuesto provincial, el mismo ocupe el tercer lugar en el impacto que genera sobre la distribución del ingreso.

El gasto público provincial en educación es por lejos el más importante ya que representa más del 50% del total. Debido fundamentalmente a esto, el mismo es también el que genera el mayor impacto redistributivo. Si bien existe una notoria diferencia entre los gastos destinados a los distintos niveles educativos, considerado en su conjunto el mismo es claramente pro-pobre, siendo el tercer gasto más progresivo de todas las finalidades consideradas tras los gastos en promoción y asistencia social y en salud. Ello responde esencialmente a la fuerte focalización del gasto en educación primaria, que además constituye el principal programa del área educativa y, en segunda medida, a la también marcada focalización del resto de los gastos, excluyendo el gasto en educación universitaria que no es pro-pobre pero que es cuantitativamente muy poco significativo.

Los programas de vivienda y urbanismo, que representan aproximadamente el 10% del gasto social, benefician en mayor proporción a las personas que no son ricas, pero principalmente a quienes tienen ingresos medios y no a los más pobres. Así, se trata de un gasto que no es pro-pobre y que es levemente progresivo.

Las erogaciones destinadas a las obras en agua y saneamiento, que representan poco más del 3% del total de gastos sociales, no son pro-pobres, siendo el gasto menos progresivo de todos los considerados. Así, si bien prácticamente el 85% de la población está conectado a las redes de agua y cloaca, la distribución de los actuales usuarios de dichas redes está relativamente más concentrada en los deciles más ricos.

Por último, el resto de los gastos considerados resultaron todos progresivos aunque no necesariamente pro-pobre. No obstante, los mismos o bien no son muy significativos por el monto destinado a ellos, o bien no se contó con la suficiente información como para arribar a resultados concluyentes.

En suma, los resultados alcanzados muestran que efectivamente el gasto público llevado a cabo por la provincia de Río Negro se encuentra fuertemente focalizado en los que más lo necesitan, con lo cual contribuye a la reducción de los

niveles de desigualdad existentes en la provincia. No obstante, para compensar los efectos adversos que resultan de la desigual distribución del ingreso no es suficiente que los grupos de menores ingresos perciban una mayor proporción del gasto, sino que también es necesario que el mismo financie una provisión de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de los ciudadanos.

En este sentido, las recomendaciones de política dependen esencialmente de los objetivos que se planteen con las mismas. Si sólo se busca modificar positivamente la distribución del ingreso entre la población, sería recomendable intensificar el gasto en promoción y asistencia social, lo cual tendría un impacto directo e inmediato sobre la distribución del ingreso y sobre todo sobre la reducción de la pobreza. No obstante, dichos gastos constituyen más un paliativo que una solución real a los problemas de los más necesitados. Así, si lo que se desea es generar condiciones para que las futuras generaciones no dependan de subsidios a la pobreza y al desempleo para subsistir, sería recomendable intensificar la inversión, por ejemplo, en educación y en salud, las cuales tendrían un impacto más moderado sobre la desigualdad del ingreso aunque en el largo plazo generarían las condiciones estructurales para reducir las desigualdades de todo tipo.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

8 Referencias bibliográficas

Ahumada, H.; Canavese, A.; Gasparini, L.; Porto, A. y Sanguinetti, P. (1996): "Impacto Distributivo y Progresividad de la Política Fiscal", Documentos de Investigación. Instituto Torcuato Di Tella.

Bertranou, E. y Bonari, D. (2003): *El gasto público social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Fundación Arcor.

Bulacio, J. (2000): "La Ley de Wagner y el gasto público en Argentina", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.

Bulacio, J. (2003): "Causas del crecimiento del gasto público", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.

De Pablos, L. y Valiño, A. (2000): *Economía del Gasto Público: Control y Evaluación*, Civitas, Madrid.

De Wulf, L. (1975): "Analyse de la sensibilité des estimations de l'incidence budgétaire", *Recherches Economiques de Louvain*, déc 1975.

De Wulf, L. (1981): "Incidence budgetary outlays: Where do we go from here?" *Public Finance*, Vol. 36 (1), 55-73.

Diéguez, H.; Llach, J. y Petrecolla, A. (1991): "El gasto público social", PRONATASS-Instituto Torcuato Di Tella.

Diéguez, H.; Llach, J. y Petrecolla, A. (1991): *El Gasto Público Social*, PRONATASS. Instituto Torcuato Di Tella. Buenos Aires.

Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC) (1999): "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales", DGSC, Ministerio de Economía de la Nación.

DGSC (2000): "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social", DGSC, Ministerio de Economía de la Nación.

Flood, C.; Harriague, M. y Gasparini, L. (1993): "Impacto distributivo del gasto público social: Argentina, 1991", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.

Flood, C., Harriague, M., Gasparini, L. y Vélez, B. (1994): “El gasto público social y su impacto redistributivo”, Secretaría de Programación Económica.

Gasparini, L. (1999): “Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y de la Política Tributaria en la Argentina”, en *La Distribución del Ingreso en la Argentina*. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas. Buenos Aires.

Gasparini, L. (2005): “El fracaso distributivo de Argentina: el papel de la integración y las políticas públicas”, en Márquez G. (ed.), *¿Para bien o para mal? Debate sobre el impacto de la globalización en los mercados de trabajo de América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Gasparini, L. y Alaimo, V. (2000): “El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires”. Resultados preliminares. Mimeo. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gasparini, L. y Porto, A. (1995a): “Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires”, Cuadernos de Economía Nº 8, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gasparini, L. y Porto, A. (1995b): “Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una Aplicación”, en Porto, A. (ed.) Finanzas Públicas y Economía Espacial, Universidad Nacional de La Plata.

Gasparini, L., Alaimo, V., Cuenin, F., Rabassa, M. y Vuletin, G. (2000): “El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires”, *Cuadernos de Economía* Nº 50, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Gasparini, L., Bonari, D. y Fassio, A. (1998): “La incidencia distributiva del gasto público en educación en Mendoza”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Granado, M. (2008): “¿Política Fiscal Procíclica? Análisis del gasto público y las tasas impositivas en Argentina”.

McLure, C. (1972): “The theory of expenditure incidente”, *Finanzarchiv*, Vol. 30 (3), 432-453.

Meerman, J. (1974): "The definition of income in studies of budget incidence and income distribution", *Income and Wealth*, Vol. 20 (4), 515-522.

Menéndez Paratore, L. (2008): *Impacto distributivo del gasto público social en los estratos poblacionales de la provincia de Santa Fe*, Consejo Federal de Inversiones (CFI).

Mongan, J. (2007): *Control y evaluación de la eficiencia y del impacto redistributivo del gasto público: El caso de Educación General Básica en la provincia de Buenos Aires*, CFI.

Morales, E. (1988): "Canasta Básica de Alimentos – Gran Buenos Aires", Documento de Trabajo N° 3, INDEC/IPA:

Musgrave, R (1967): "In Defense of an Income Concept", *Harvard Law Review*, Vol. 8 (1), 44-62.

Musgrave, R. (1959): The Theory of Public Finance; Mc Graw-Hill, New York.

Paqueo, V. y Lee, K. (2000): "Protecting the poor and improving investment in their human capital", Banco Mundial.

Petrei, H. (1988): "El gasto público social y sus efectos distributivos". Un examen comparativo de cinco países de América Latina. ECIEL.

Piffano H., Sanguinetti G. y Zentner J. (1998): "Las Finanzas Provinciales y el Ciclo Económico", Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional (CEDI), Fundación Gobierno y Sociedad.

Porto, A. y Gasparini, L. (1992): "Impacto distributivo del gasto social". *Desarrollo Económico*, Vol. 31 (124).

Rezk, E. (1997): "Aspectos Macroeconómicos Vinculados con el Federalismo y la Descentralización", *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*.

Ruiz Castillo, J. (1995): "Income Distribution and Social Welfare: a review essay"; *Investigaciones Económicas*, XIX, 3-34.

Salim, L. (2007): *Incidencia distributiva del gasto público en educación en la provincia de Buenos Aires*, CFI.

Santiere, J.; Gómez Sabaini, J. y Rossignolo, D. (2000): "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en la Argentina", Secretaría de Programación Económica y Regional. Ministerio de Economía de la Nación.

Zubiri, I. (1985): "Una introducción a la medición de la desigualdad", *Hacienda Pública Española*, Nº 95, pp. 291-317.