

**SECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA Y
REGIONAL**

**EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL
GASTO PUBLICO EN LOS SECTORES
SOCIALES**
Resultados provisorios

Serie: Gasto Público
Documento de Trabajo: N° GP/ 08

DIRECCION NACIONAL DE PROGRAMACION DEL GASTO SOCIAL

DIRECCION DE GASTOS SOCIALES CONSOLIDADOS

El presente documento fue realizado bajo la supervisión de María Cristina V. de Flood, en la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. La coordinación estuvo a cargo de la Directora de Gastos Sociales Consolidados, María Marcela Harriague conjuntamente con Leonardo Gasparini. Verónica Alaimo, Fernanda Cravero y Ariel Zaltsman participaron directamente en la ejecución. Damián Bonari y Laura Malajovich elaboraron las aperturas especiales del Gasto Público Social y Eduardo Rodríguez Diez participó en la etapa inicial del trabajo. Los comentarios de Dolores Zagaglia enriquecieron este documento.

Agradecemos a Carmen Dopico y Marta Kresser del INDEC por su buena predisposición ante nuestras dudas sobre la encuesta y al FOSIP por su apoyo financiero para la elaboración del proyecto.

INDICE

Introducción.....	4
Capítulo 1.....	6
1.1 <i>Antecedentes.....</i>	6
1.2 <i>Consideraciones preliminares.....</i>	7
1.3 <i>La distribución del ingreso</i>	9
1.4 <i>El Gasto Público Social en Argentina</i>	11
Capítulo 2.....	15
2.1 <i>Efecto distributivo del gasto.....</i>	15
2.2 <i>Efecto distributivo neto del pago de impuestos.....</i>	17
2.3 <i>Resultados distributivos de la intermediación del Estado</i>	19
2.4 <i>Indicadores de concentración y progresividad del gasto</i>	21
Capítulo 3.....	24
3.1 <i>El impacto distributivo por sectores.....</i>	24
3.1.1 <i>Análisis por sectores</i>	24
3.1.2 <i>Características distributivas.....</i>	26
3.2 <i>Educación</i>	28
3.3 <i>Salud.....</i>	33
3.4 <i>Agua Potable y Alcantarillado</i>	36
3.5 <i>Promoción y Asistencia Social.....</i>	37
Conclusiones.....	42
Anexo metodológico.....	44
Anexo estadístico.....	47
Referencias bibliograficas.....	55

SIGLAS

ASOMA	Apoyo Solidario para Mayores
Cg	Indice de Concentración del Gasto
DNPGS	Dirección Nacional de Programación del Gasto Social
ENGH	Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
G	Coefficiente de Gini
GBA	Gran Buenos Aires
CBA	Ciudad de Buenos Aires
GPS	Gasto Público Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INSSJyP	Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados
Kg	Indice de Progresividad de Kakwani del Gasto en los Sectores Sociales
Kt	Indice de Progresividad de Kakwani de los Impuestos Regresivos
Q	Quintil
POSOCO	Programa Social Comunitario
PRANI	Programa Alimentario Nutricional Infantil
PROSONU	Programa Social Nutricional
PyAS	Promoción y Asistencia Social
SIJP	Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

Introducción

La presencia del Estado en la economía se justifica por distintos motivos, uno de los cuales es corregir asignaciones ineficientes de recursos por la presencia de fallas del mercado: externalidades, bienes públicos y asimetrías de la información. En otro orden, cantidad de acciones estatales se justifican por cuestiones de equidad y son las que intentan corregir la asignación del ingreso y de la riqueza. Pero, en definitiva, todas las acciones generan un efecto redistributivo, que resulta necesario cuantificar y analizar.

Los estudios sobre medición del impacto redistributivo tienen por objetivo estimar los efectos de la acción estatal sobre la sociedad, y en particular conocer cómo, mediante la provisión de bienes y servicios sociales, el Estado puede corregir la distribución del ingreso. Asimismo, permiten conocer quiénes se benefician de las distintas políticas implementadas, constituyéndose en una herramienta útil para su diseño. Este es el propósito que alentó la ejecución del presente trabajo, en donde se estudia el impacto distributivo del gasto público social (GPS) en los sectores sociales para los años 1996, 1997 y 1998.

El GPS en Argentina puede clasificarse en dos grandes agregados: los sectores sociales y los seguros sociales. Los primeros, cuyas prestaciones son responsabilidad directa de alguno de los tres niveles de gobierno (nación, provincias y municipios), incluyen los gastos en: educación, cultura y ciencia y técnica, salud (atención médica pública), agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, promoción y asistencia social pública, trabajo (programas de empleo) y otros servicios urbanos. Las prestaciones de los seguros sociales, en cambio, pueden estar brindadas por los gobiernos pero, en algunos casos son provistas por organismos cuasi-públicos y presentan características particulares¹. Sus beneficios están generalmente vinculados a la vida laboral actual o pasada de las personas, y se condiciona su percepción a la existencia de cotizaciones previas (con excepción de las pensiones no contributivas). En este trabajo se considera el impacto redistributivo de los sectores sociales, quedando los seguros sociales para el próximo.

El documento está organizado de la siguiente manera. En el capítulo 1 se presentan los antecedentes y se discute la metodología utilizada y sus limitaciones, se muestran los elementos básicos para la realización del estudio, como el ordenamiento de las personas y familias en estratos de ingreso y la información básica de gasto público. En el capítulo 2 se presentan los resultados alcanzados sobre impacto redistributivo del GPS en términos bruto y neto del pago de impuesto. Se realiza un ejercicio para estimar los cambios en los coeficientes por efectos de

¹ Los seguros sociales incluyen: previsión social, salud (atención médica de obras sociales y INSSJyP), promoción y asistencia social de las obras sociales, trabajo (seguro de desempleo y asignaciones familiares).

ineficiencias del accionar público y se muestran los cambios en la distribución. Luego se desarrollan los indicadores de desigualdad medidos como coeficientes de Gini, de concentración y de progresividad. En el capítulo 3, se amplían los resultados para los sectores considerados midiendo sus contribuciones relativas y en las secciones siguientes se muestran los aspectos más relevantes en educación, salud, agua potable y alcantarillado y promoción y asistencia social. Por último, se presenta un apéndice con el resumen de la metodología aplicada y cuadros complementarios.

Capítulo 1

1.1 Antecedentes

El primer estudio de este tipo para Argentina fue realizado por Petrei (1988), en el marco de una investigación para cinco países latinoamericanos. Posteriormente, el trabajo de Diéguez, H., Llach, J. y Petrecolla, A. (1991) incorpora el concepto de impacto neto y presenta mayor cobertura que el anterior. En 1994, la Secretaría de Programación Económica publicó "El gasto público social y su impacto redistributivo" Flood, C. et. al. en el cual se avanza sobre los estudios anteriores. Se trabajó con una definición más amplia del GPS, con estimaciones más precisas de utilización de servicios provistos públicamente y se construyeron índices de desigualdad y característica distributiva.

En este informe se presentan algunos resultados del estudio de impacto redistributivo del GPS en sectores sociales realizado en la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social (DNPGS) sobre la base de información nacional, provincial y municipal de gastos públicos y de los microdatos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996/97 (ENGH). Si bien se sigue la línea conceptual de los estudios anteriores, se presentan algunas diferencias que son importantes:

a) Las mejoras metodológicas y de información logradas en la realización del cálculo del GPS (DNGPS, 1999a y 1999b) constituyen un elemento básico para la realización de este estudio.

b) La disponibilidad de la encuesta con cobertura para todas las localidades urbanas de más de 5.000 habitantes constituye un avance importante respecto del trabajo anterior que se basó un módulo especial de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) realizado en mayo de 1992 en el Area Metropolitana del Gran Buenos Aires. Debe destacarse que los marcos muestrales de ambas encuestas son diferentes, por lo que queda afectada la comparabilidad con los trabajos previos. No obstante las mejoras, la encuesta utilizada no incluyó la población rural ni la de las localidades de menos de 5.000 habitantes, por lo que los resultados se extrapolan a la población del total del país, bajo el supuesto de que la población no incluida en la encuesta tiene una percepción similar de bienes y servicios públicos que la población urbana.

c) Algunos criterios metodológicos de asignación han mejorado sustancialmente. En el sector educación se da un tratamiento diferencial a los alumnos del sector terciario de los del universitario. En el caso de salud, se agrega información complementaria sobre las prestaciones realizadas en los hospitales públicos y unidades sanitarias gratuitas y pagadas por estratos socioeconómicos. Los servicios de agua potable y alcantarillado se analizan por hogares en lugar

de por personas que viven en ellos. Los beneficios de promoción y asistencia social se estiman nuevamente sobre la base de las prestaciones nutricionales, pero se ponderan los distintos tipos de alimentos recibidos y su frecuencia por medio de precios implícitos, constituyendo un avance con respecto al cálculo de Flood et. al (1994), en el cual no se tenían en cuenta. Los servicios públicos incluidos en el rubro "otros servicios urbanos" se distribuyen teniendo en cuenta los distintos servicios recibidos por los hogares -pavimento, alumbrado público y recolección de residuos en la cuadra; y electricidad y gas en el hogar- combinados con la distribución de los hogares, mientras que en 1994 se tomó la distribución de las personas.

d) Además de la realización del cálculo tradicional del coeficiente de Gini para medir la desigualdad se agregan los índices de concentración del gasto (Cg) y el de progresividad de Kakwani (Kg). Estos índices presentan la ventaja de resumir el efecto del accionar estatal en la distribución del ingreso. Para medir la contribución de los distintos sectores se calculan los índices de características redistributivas (Atkinson).

e) Se complementa el análisis de impacto distributivo con indicadores de cobertura para educación, salud, agua potable y alcantarillado y promoción y asistencia social, visualizando de esta manera no solo el grado de focalización de los gastos sino también el alcance de las acciones estatales.

1.2 Consideraciones preliminares

La metodología utilizada se encuadra en los típicos estudios de incidencia: el total del gasto público en cada sector se asigna entre los estratos de ingreso de acuerdo al uso que sus integrantes hacen de los principales servicios provistos o subsidiados por el Estado y que pueden ser captados en la encuesta². Los gastos por sector social se aplican a la población beneficiaria clasificada por estratos socioeconómicos en base a la información de la ENGH que más se aproxima a las actividades principales que realiza el sector. De esta manera se atribuye la totalidad del gasto sectorial a la distribución de sus servicios más característicos, por ejemplo, en el sector salud el gasto público se asigna a cada estrato en proporción al número de personas de ese estrato que asisten a hospitales o unidades sanitarias o en el caso de educación, el gasto público en un determinado nivel se aplica a cada estrato en proporción al número de personas de ese estrato que asisten a establecimientos públicos. Ello significa que se imputa dicha distribución a programas -no significativos en su monto- que no están vinculados específicamente a la prestación de dichos servicios (cólera, Chagas, vacunaciones en el caso de salud y programas compensatorios en el de educación). Por otra parte, es necesario considerar que

² En el apéndice se presenta una descripción más detallada de la metodología utilizada en cada sector.

existen ítems de gastos que se refieren al funcionamiento de los programas o a la conducción e implementación de las políticas públicas que se encuentran entre los montos distribuidos y pueden no ser percibidos directamente por los beneficiarios³.

Esta metodología tradicional es de implementación relativamente sencilla y requiere sólo información básica. Sin embargo, esa misma sencillez es la causa de varias de sus limitaciones.

(i) La cuantificación de los beneficios en base al volumen de recursos movilizados implica no considerar los niveles de eficiencia y eficacia en la provisión del GPS.

(ii) Este estudio ignora la calidad del producto consumido por los usuarios. Si bien el gasto público puede estar más concentrado en los quintiles inferiores, se desconoce la calidad de los servicios recibidos por esos estratos debido a que la información no está disponible.

(iii) La metodología usada implícitamente supone que los costos unitarios de cada programa no difieren entre quintiles, lo que no necesariamente se cumple en buena parte de los programas sociales⁴.

(iv) Un estudio de incidencia como el presente aproxima el aumento en el ingreso de las personas, producto de la existencia de un programa público, mediante el gasto total en ese programa. Esta práctica implica desconocer la valoración -tanto monetaria como del tipo de bien- que dan los usuarios a los servicios recibidos, que naturalmente puede diferir del costo para el gobierno de proveer esos servicios⁵. La forma correcta de captar este aspecto sería introduciendo los bienes y servicios públicos en la función de bienestar de las personas y analizar la distribución del bienestar antes y después del accionar estatal, pero es de difícil implementación⁶.

(v) El método supone implícitamente que los beneficios del gasto público se concentran en los usuarios de los servicios (y sus familias) sin afectar a los proveedores de esos servicios (por ejemplo, maestros en el sector educación, o médicos en salud), ni generar efectos sobre el resto de la sociedad (externalidades). Adicionalmente, se ignora la incidencia del GPS sobre los futuros ingresos de las familias, cuya importancia es notoria en el caso de la educación. Por otro lado, se ignora cuál es el comportamiento de las personas en respuesta (behavioral approaches)

³ Algunos estudios como Vélez, C. E. (1996) y van de Walle, D., Nead, K. (1995) calculan costos per cápita y los aplican a los beneficiarios de las encuestas, pero disponen de encuestas con cobertura nacional y no sólo urbana y cuentan con información adecuada para el cálculo del costo unitario en cada programa considerado.

⁴ En el sector educación, por ejemplo, los maestros de cierto tipo de escuelas pueden cobrar salarios diferenciales, especialmente en zonas rurales o rezagadas. Pero también, en las zonas más ricas existen establecimientos de doble escolaridad en donde el gasto por alumno es más elevado.

⁵ Si bien con otros objetivos, este tema está tratado en Flood, C.; Harriague, M.; Petrecolli, D. (1996).

⁶ Estos aspectos fueron tratados más detalladamente en Flood, et. al., (1994).

a la presencia de ciertos bienes y servicios provistas públicamente y que pueden afectar la evaluación global de las políticas⁷.

(vi) Además del GPS, en donde se incluyen a los principales programas destinados a mejorar la distribución del ingreso y garantizar la igualdad de oportunidades, el Estado destina también sumas importantes a brindar otros servicios públicos -como por ejemplo defensa, justicia, etc.-, que no han sido considerados y por lo tanto estas estimaciones no reflejan el efecto global del sector público.

Por todo esto, los resultados que surgen de este estudio brindan información útil, pero deben ser interpretados teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas y en la medida de lo posible, complementarse con otros referidos a calidad, cobertura y eficiencia. Por ejemplo, el resultado de una concentración de los gastos en los quintiles de menores ingresos no necesariamente debe ser tomado como un indicador positivo de la gestión estatal. Una alta focalización en sectores donde, en teoría, las prestaciones debieran ser universales puede estar señalando una baja calidad del servicio, lo cual generaría que las familias de mayores ingresos optaran por el sector privado (se autoexcluyen), y en ese caso la focalización excesiva sería entonces negativa.

1.3 La distribución del ingreso

El primer paso en todo estudio de impacto distributivo es ordenar a las personas de acuerdo a su nivel de bienestar. Dado que éste no es observable, se lo debe estimar a partir de alguna variable presente en la encuesta. En teoría, la medida más adecuada es el ingreso permanente, especialmente si las restricciones de liquidez no son importantes, al ser menos sensible a fluctuaciones coyunturales y a variaciones naturales del ciclo de vida de las personas, pero al no estar disponible, se utiliza el ingreso corriente^{8 9}. En este documento se sigue el criterio habitual de aproximar el bienestar individual con el ingreso per cápita familiar. Los hogares se ordenan primero por esta variable y luego se divide en grupos por deciles, en donde cada decil contiene al 10% de los hogares. En este ordenamiento, los hogares de los primeros deciles perciben los menores ingresos mientras que los hogares del décimo decil son los de mayores recursos. Si bien se trabajó con deciles, para simplificar la presentación, los cuadros se presentan en quintiles, y en este caso cada estrato contiene un 20% de los hogares.

⁷ Mayores detalles sobre el "behavioral approaches" pueden encontrarse en van de Walle (1997).

⁸ Algunas conceptualizaciones sobre como la medición del bienestar pueden encontrarse en van de Walle (1997) y en Gasparini (1998).

⁹ El consumo es considerado como una medida más próxima al ingreso permanente, si bien la ENGH permite ordenar a los hogares por su gasto para estimar el consumo es necesario realizar algunos ajustes.

La elección del ingreso como variable representativa del bienestar plantea algunos inconvenientes que suelen ser usuales en las encuestas a hogares. Por un lado, algunos de éstos se refieren a la exactitud con la que se puedan medir los ingresos en la encuesta, y aparecen las cuestiones de la no respuesta y la subdeclaración. El primero de ellos ha sido resuelto por INDEC (1998). Con respecto al segundo, es necesario realizar trabajos de consistencia especiales entre las Cuentas Nacionales, otras fuentes y los ingresos por fuente de la encuesta. Este problema puede tener efectos importantes en las mediciones de desigualdad¹⁰.

Adicionalmente, si se entiende el ingreso corriente del individuo como el incremento neto en su capacidad de consumir es necesario realizar otros ajustes como la renta imputada de la vivienda y otros bienes durables, además de tener en cuenta los factores demográficos que inciden dentro del hogar. Estas correcciones son conceptualmente recomendables pero no fueron realizadas por no disponer de toda la información necesaria¹¹.

Los hogares de menor ingreso per cápita familiar tienen, en general, mayor número de miembros, por lo cual los comprendidos en los primeros deciles tienden a agrupar a mayor cantidad de personas. Dado que el gasto social afecta a las personas, la proporción del gasto asignado a los primeros deciles puede parecer artificialmente alta, sólo porque esos deciles los incluyen en una mayor proporción. Este inconveniente tiene dos posibles soluciones: (1) mantener la clasificación en deciles de hogares y reconocer el problema cuando se hacen interpretaciones, o (2) armar los deciles para que incluyan el 10% de las personas en lugar de hogares¹². Para continuar con la práctica del INDEC y con la utilizada en trabajos anteriores, se optó por la alternativa (1), aunque reconociendo los inconvenientes que este problema ocasiona¹³.

La distribución del ingreso resultante se presenta en el cuadro 1.3.1. La información básica es tomada de la ENGH¹⁴, que fue realizada entre 1996 y 1997, con un marco muestral que tiene cobertura para el 96% de la población urbana y el 84% del total del país. El 20% más pobre de los hogares, que reúne al 28% de las personas, obtiene el 7,1% del ingreso total. En el otro extremo, el 20% de los hogares de mayor ingreso per cápita, que representa el 14% de la población, se lleva el 43% del ingreso total.

¹⁰ Llach, J.J. y Montoya, S. (1999) utilizan la EPH de 1993, y encuentran subdeclaraciones que van del 28% para los sueldos y salarios hasta 75% para el caso de alquileres e intereses. Como resultado de estos ajustes los autores obtienen menores tasas de pobreza pero mayor desigualdad.

¹¹ Una descripción más detallada de los posibles ajustes se encuentra en Gasparini (1998).

¹² En Gasparini (1998) se muestran las diferencias entre los ordenamientos por personas y por hogares.

¹³ La DNPGS se encuentra trabajando en un documento de impacto que contendrá el ajuste del ingreso por subdeclaración y por renta imputada de la vivienda, el cálculo de la presión tributaria por quintiles y el ordenamiento de los hogares por persona.

¹⁴ En INDEC (1998) puede encontrarse mayor información sobre la encuesta.

Cuadro 1.3.1

Distribución del ingreso

Quintiles de ingreso per cápita familiar

Total urbano, 1996

	1	2	3	4	5	Total
Hogares	6.667	5.742	5.265	4.928	4.658	27.260
Hogares expandidos	1.631.272	1.631.242	1.631.234	1.632.022	1.631.499	8.157.269
Personas	34.565	23.349	18.280	15.190	12.474	103.858
Personas expandidas	8.339.562	6.434.264	5.491.382	4.929.319	4.202.914	29.397.441
% personas	28,37	21,89	18,68	16,77	14,30	100
Ingreso medio individual (\$) *	73	158	247	389	879	292
Ingreso total decil (miles de \$)	610.290	1.014.244	1.358.853	1.917.350	3.692.709	8.593.446
% en Ingreso total	7,10	11,80	15,81	22,31	42,97	100

Nota: * ingreso medio mensual

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Algunas formas habituales de apreciar la desigualdad en la distribución del ingreso son el coeficiente de Gini, que resume en un solo número el grado de desigualdad en una sociedad, y el cociente entre los ingresos de los quintiles extremos de la distribución, Q5/Q1. El coeficiente de Gini, puede variar entre 0 y 1, y se interpreta de modo tal que a mayor valor, mayor es la desigualdad. En 1996 alcanza un valor de 0,329. La segunda medida alcanza un valor de 6, cuando se calcula como la suma de los ingresos que percibe cada quintil, pero medido en términos de ingreso por habitante el coeficiente indicado se duplica (alcanza un valor de 12).

1.4 El Gasto Público Social en Argentina

El segundo paso es determinar el monto del GPS que se asignará entre quintiles, que representa los recursos que el Estado destina a las prestaciones sociales consideradas. El GPS alcanzó en 1996 los \$ 54.513 millones, participando con más del 65% del gasto público consolidado (DNGPS, 1999b). Estos valores han crecido, según nuestras estimaciones, a una tasa cercana al 4% anual entre 1996 y 1998, alcanzando en este último los \$ 58.849 millones. En este período, los sectores sociales han crecido a una tasa interanual superior al 8%, mientras que los seguros crecieron a menos del 1%. Los sectores sociales representaban un 41% del GPS en 1996, pero, en los últimos años se observa una ligera tendencia creciente en su participación. Este estudio cubre el 98% de los gastos en sectores sociales, que son responsabilidad directa de alguno de los tres niveles de gobierno, quedando excluidos sólo los referentes a los programas de empleo, ya que no fueron incluidos en el cuestionario de la

encuesta¹⁵. Como se mencionó anteriormente, los seguros sociales, que representan entre el 55% y el 59% del GPS, se tratarán en un próximo documento. El cuadro 1.4.1 presenta la información básica sobre gasto público social discriminado por sectores y seguros y funciones para el trienio considerado.

Cuadro 1.4.1

Gasto Público Social Consolidado

Argentina, 1996, 1997, 1998

Millones de pesos corrientes

	1996	1997	1998	Tasa de crecimiento
SECTORES SOCIALES	22.302	25.131	26.258	8,51%
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica (*)	11.323	12.567	12.954	6,96%
Salud (*)	4.831	5.114	5.331	5,04%
Agua Potable y Alcantarillado	353	475	499	18,93%
Vivienda y Urbanismo	1.139	1.356	1.472	13,69%
Promoción y Asistencia Social (*)	2.012	2.706	2.942	20,90%
Trabajo	358	490	575	26,67%
Otros Servicios Urbanos	2.285	2.423	2.486	4,29%
SEGUROS SOCIALES	32.211	32.240	32.591	0,59%
Salud (Obras sociales y INSSJyP)	7.700	7.695	7.793	0,60%
Promoción y Asistencia Social (Obras sociales y INSSJyP)	648	651	638	-0,83%
Previsión Social	21.769	21.906	22.235	1,07%
Trabajo	2.094	1.988	1.925	-4,10%
Total	54.513	57.371	58.849	3,90%

Nota: (*) Los valores consignados en las funciones educación, salud y promoción y asistencia social no coinciden con los de la DNGPS (1999b). Esto se debe a que los gastos de los comedores escolares - originariamente registrados en educación- y las partidas destinadas a la compra de leche del Programa Materno Infantil -originariamente en salud-, fueron incorporados en promoción y asistencia social.

Fuente: DNGPS (1999b).

El hecho de que las funciones salud y promoción y asistencia social tengan erogaciones tanto en sectores como en seguros hacen que el presente documento se refiera a aproximadamente el 39% de los gastos públicos totales en salud y a más del 76% en el caso de promoción y asistencia social.

Los sectores que han registrado las mayores tasas de crecimiento en dicho período son agua potable y alcantarillado, trabajo y promoción y asistencia social, inducidos, estos últimos, por los crecimientos en los programas tendientes a compensar los efectos del desempleo y la

¹⁵ En el momento del diseño del formulario -1995- estos programas no tenían la importancia presupuestaria ni la cantidad de beneficiarios que tienen actualmente y era poco probable que la encuesta captara un número significativo de personas con estos beneficios como para extraer conclusiones válidas.

vulnerabilidad. En cambio en salud y educación las tasas de crecimiento tienen mayor variabilidad.

Argentina es un país federal con programas sociales que son ejecutados en los tres niveles de gobierno: Nación, provincias y municipios. Las provincias ejecutan la mayor parte del gasto en educación primaria, secundaria y terciaria, hospitales públicos, provisión de agua y saneamiento básico y promoción y asistencia social. Como puede apreciarse en el cuadro 1.4.2, casi el 66% de las responsabilidades de ejecución del gasto en los sectores sociales recae en los gobiernos provinciales y el 16% en los municipales. En la órbita nacional se encuentran la educación universitaria, programas de capacitación laboral, algunos programas de salud (especialmente los preventivos) y de agua potable, alcantarillado y promoción y asistencia social¹⁶. Los municipios tienen a su cargo una parte menor del gasto en salud y promoción social, y son responsables de la mayor parte del gasto en otros servicios urbanos. El Gobierno Nacional financia programas sociales que se ejecutan en las provincias, sujetando las transferencias al cumplimiento de ciertas condicionalidades y normativas. Este financiamiento representa aproximadamente entre un 16% y 17% del gasto en sectores sociales de los gobiernos provinciales.

La evolución del GPS en sectores sociales en los últimos tres años revela un crecimiento desperejo entre los niveles de gobierno. Sobre un incremento de \$3.956 millones, las provincias fueron responsables del 69% del incremento.

Cuadro 1.4.2

Gasto Público Social en sectores sociales por nivel de gobierno Argentina, 1996

Porcentajes

	Nación	Provincias y CBA	Municipios	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	24,19	72,39	3,43	100
Salud	13,39	72,42	14,19	100
Agua Potable y Alcantarillado	15,04	84,96	0,00	100
Vivienda y Urbanismo	0,58	99,42	0,00	100
Promoción y Asistencia Social	10,50	61,47	28,02	100
Trabajo	95,22	4,78	0,00	100
Otros Servicios Urbanos	0,00	12,55	87,45	100
Total	17,92	65,77	16,31	100

Fuente: DNP GS

¹⁶ El gobierno nacional también financia programas que se ejecutan en otros niveles de gobierno, como los de promoción y asistencia social (Fortalecimiento de la Sociedad Civil, PRANI, ASOMA, etc.), de educación (Capacitación Docente, Infraestructura, etc.) y salud (Materno Infantil, etc.).

En términos generales, los sectores que recibieron la mayor parte del incremento total son educación, cultura, ciencia y técnica (41,2%), promoción y asistencia social (23,5%) y salud (12,6%), estando este patrón determinado por la distribución en el nivel provincial. En el nivel nacional, a diferencia del anterior, salud ocupa el segundo puesto de los sectores que más incrementaron su gasto entre 1996 y 1998. Por su parte, los municipios crecieron en \$ 665 millones, de los cuales el 45,6% se utilizó en el sector de otros servicios urbanos.

Capítulo 2

2.1 Efecto distributivo del gasto

Como fue señalado, el impacto del gasto en un programa p sobre un quintil q se estima multiplicando el total el gasto en el programa p por el porcentaje de beneficiarios del quintil q en el programa p . De acuerdo a la discusión del capítulo 1, los quintiles se determinan en base al ingreso per cápita familiar y agrupan un número semejante de hogares. Como se mencionó anteriormente, no es posible asignar los beneficios de programas muy específicos, la totalidad del gasto de cada sector se aplica según la distribución de sus principales beneficiarios.

En términos generales, el GPS en sectores sociales está concentrado en los estratos de menores ingresos y es progresivo, resultado que se vio reforzado entre 1996 y 1998¹⁷. Para 1996 se observa (ver cuadro 2.1.1) que el conjunto de las personas de primer quintil recibe a través del gasto público social en sectores sociales \$ 7.903 millones anuales, cifra que representa el 36,0% del gasto total, y que en términos por habitante alcanza un valor de \$ 791. La última fila de cada panel del cuadro mencionado muestra la relación entre el gasto recibido y el ingreso de los hogares de cada quintil. El GPS en sectores sociales que beneficia al primer quintil equivale a la mitad de su ingreso disponible¹⁸. En el otro extremo de la distribución (quinto quintil), el impacto del gasto alcanza los \$ 2.339 millones, representa el 10,7% del gasto total, implica un gasto por habitante de \$ 464 y equivale al 2,6% del ingreso disponible de ese quintil.

Para precisar mejor la interpretación de la información, es necesario tener en cuenta que el primer quintil reúne al 20% de los hogares, pero al 28% de la población, mientras que el quinto quintil (con otro 20% de los hogares) concentra apenas al 14% de la población. Debido a estas divergencias es aconsejable comparar entre quintiles los valores del gasto por habitante. En términos absolutos (primera línea de cada panel del cuadro 2.1.1) el subsidio bruto total que perciben los hogares del primer quintil es tres veces superior al que reciben los hogares del quinto quintil. En cambio cuando la medición se realiza en términos per cápita (tercera línea) esa relación no alcanza a duplicarse.

¹⁷ La ENGH brinda información sobre utilización de servicios sociales principalmente para 1996. En la estimación del impacto para 1997 y 1998 se mantienen constantes las participaciones de los beneficiarios, pero se aplica el gasto público de cada año.

¹⁸ El ingreso disponible se calcula en base a información proveniente de la última revisión de las cuentas nacionales (1999). Para 1996 se estima en \$ 211.069 millones, en \$ 222.896 millones para 1997 y en \$223.990 millones para 1998. Este ingreso incluye la renta imputada de la vivienda propia. Agradecemos la colaboración de Damián Bonari en esta estimación.

Cuadro 2.1.1

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1996, 1997, 1998

Millones de pesos, estructura porcentual, pesos por habitante y porcentaje del ingreso

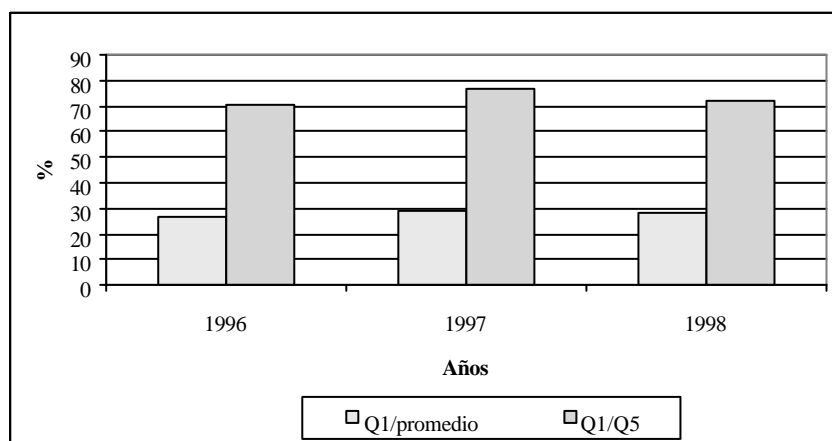
	1	2	3	4	5	Total
1996						
GPS en Sectores Sociales	7.903	4.821	3.661	3.220	2.339	21.944
Estructura porcentual	36,0%	22,0%	16,7%	14,7%	10,7%	100%
Pesos por habitante	791	625	556	545	464	623
% del ingreso	52,72	19,35	10,97	6,84	2,58	10,40
1997						
GPS en Sectores Sociales	9.032	5.414	4.081	3.543	2.571	24.641
Estructura porcentual	36,7%	22,0%	16,6%	14,4%	10,4%	100%
Pesos por habitante	893	693	612	592	504	691
% del ingreso	57,06	20,58	11,58	7,12	2,68	11,05
1998						
GPS en Sectores Sociales	9.339	5.612	4.263	3.734	2.735	25.683
Estructura porcentual	36,4%	21,9%	16,6%	14,5%	10,6%	100%
Pesos por habitante	911	710	632	616	530	711
% del ingreso	58,71	21,23	12,03	7,47	2,84	11,47

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS.

En 1997 y 1998 los montos recibidos por el primer quintil crecieron respecto al año anterior un 14% y 3% respectivamente, mientras que los correspondientes al quinto quintil fueron de 10% y 6% respectivamente. El subsidio bruto que percibió una persona del primer quintil en 1996 fue 27% mayor que el que recibió una persona en promedio y un 70% más de lo que recibió una persona del quintil de mayores ingresos. Estas relaciones han aumentado en el trienio considerado, especialmente en 1997, tal como se muestra en la figura 2.1.1.

Figura 2.1.1

Subsidio bruto por habitante del primer quintil en relación al promedio y al quinto quintil Argentina, 1996, 1997, 1998



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGRS.

2.2 Efecto distributivo neto del pago de impuestos

Si bien el cálculo del subsidio bruto que recibe cada quintil de la población producto del GPS proporciona resultados interesantes, es insuficiente para estimar el efecto distributivo de la intermediación del Estado a través de sus políticas sociales. Esto se debe a que el gasto social debe financiarse, y a que todos los estratos de ingreso de la población participan en el mismo. Por esta razón es importante calcular el subsidio neto de impuestos que recibe la población de los distintos quintiles de ingreso.

La estimación se obtiene de restar -para cada uno de los estratos- del total del gasto percibido la suma de los impuestos pagados para financiar los programas sociales. De ello resulta que la suma de los subsidios netos es cero y algunos estratos reciben beneficios mientras que otros los pagan, asumiendo valores negativos. Con tal fin, se realizaron dos ejercicios teóricos para distintas estructuras impositivas: proporcional y regresiva¹⁹.

En primer lugar, se supuso un sistema impositivo proporcional, en el sentido que el peso del pago de impuestos es similar respecto al ingreso de cada estrato. Para 1996, los resultados indican (ver cuadro 2.2.1) que los tres primeros quintiles reciben un subsidio neto positivo (reciben más de lo que aportan), que es financiado por los dos quintiles más ricos, que reciben un subsidio neto negativo. El contraste es bastante importante: mientras una persona del quintil más pobre recibe un subsidio neto de \$ 635 anuales, otra del quintil más rico aporta \$ 1.408 en el mismo período.

En segundo lugar, se supuso una estructura impositiva regresiva²⁰ que reduce el impacto progresivo del GPS en sectores sociales. Bajo este supuesto sólo los dos primeros quintiles reciben un subsidio neto positivo, en tanto que el tercer quintil aporta más de lo que recibe, cifra que para 1996 asciende a los \$ 44 anuales por habitante.

¹⁹ Hasta tanto se finalice el estudio en curso sobre "Análisis de la incidencia distributiva del sistema impositivo", se presentan provisoriamente los ejercicios de simulación de esta sección.

²⁰ Esta estructura se ajusta a un índice de progresividad de Kakwani de -0.076, calculado en Gasparini (1998).

Cuadro 2.2.1

Impacto redistributivo del subsidio neto

Argentina, 1996, 1997, 1998

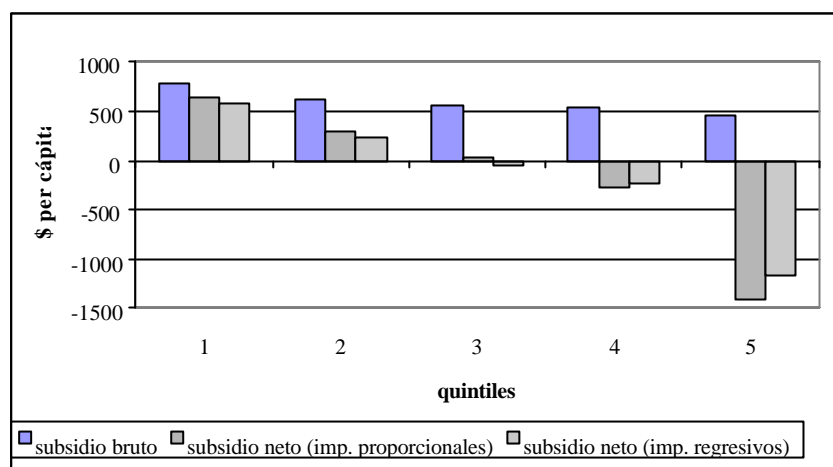
En millones de pesos, por habitante y en porcentaje del ingreso

	1	2	3	4	5
1996					
GPS en sectores sociales financiado con impuestos proporcionales	6.344	2.231	191	-1.676	-7.091
Pesos por habitante	635	289	29	-284	-1408
Como porcentaje del ingreso	42,32	8,96	0,57	-3,56	-7,82
GPS en sectores sociales financiado con impuestos regresivos	5.818	1.771	-289	-1.410	-5.890
Pesos por habitante	582	230	-44	-239	-1170
Como porcentaje del ingreso	38,81	7,11	-0,87	-2,99	-6,49
1997					
GPS en sectores sociales financiado con impuestos proporcionales	7.282	2.506	184	-1.955	-8.018
Pesos por habitante	720	321	28	-327	-1572
Como porcentaje del ingreso	46,01	9,53	0,52	-3,93	-8,37
GPS en sectores sociales financiado con impuestos regresivos	6.692	1.989	-355	-1.657	-6.669
Pesos por habitante	661	255	-53	-277	-1308
Como porcentaje del ingreso	42,27	7,56	-1,01	-3,33	-6,96
1998					
GPS en sectores sociales financiado con impuestos proporcionales	7.515	2.581	201	-1.996	-8.301
Pesos por habitante	733	326	30	-330	-1607
Como porcentaje del ingreso	47,24	9,76	0,57	-3,99	-8,62
GPS en sectores sociales financiado con impuestos regresivos	6.899	2.042	-360	-1.685	-6.896
Pesos por habitante	673	258	-53	-278	-1335
Como porcentaje del ingreso	43,37	7,73	-1,02	-3,37	-7,16

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS.

Asimismo, se puede apreciar que el subsidio que recibe el primer quintil en 1996 como porcentaje del ingreso cae de 53% (cuadro 2.1.1, cuarta fila) a 42% o 39% (cuadro 2.2.1, tercera y sexta fila) para un sistema tributario proporcional o regresivo, respectivamente. En el caso del segundo quintil, el subsidio se reduce de 19% del ingreso a 9% ó 7%. Pero el efecto más notorio se observa en el tercer quintil, el que varía de receptor a pagador neto según la estructura de la presión tributaria utilizada. Esto último se aprecia claramente en la figura 2.2.1, que grafica los subsidios bruto y neto en términos de los pesos promedio recibidos por habitante de cada quintil.

Figura 2.2.1
Subsidio bruto y neto por habitante, por quintil de ingreso per cápita familiar
Argentina, 1996



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS.

En 1996 el subsidio neto representa entre un 39% y un 42% del ingreso disponible de los hogares del primer quintil, en los años subsiguientes se aprecia una tendencia creciente, para representar en 1998 entre un 43% y un 47% de dicho ingreso.

2.3 Resultados distributivos de la intermediación del Estado

El efecto del GPS mejora la distribución del ingreso, aun cuando se considera una estructura tributaria regresiva, tal como se muestra en el cuadro 2.3.1. La segunda columna presenta la estructura porcentual del ingreso por quintiles antes del accionar del Estado. Las columnas 3 y 4 muestran la distribución del ingreso para 1996 resultante de sumar a la distribución inicial el subsidio neto, calculado como la diferencia entre el GPS en sectores sociales y los impuestos bajo la hipótesis de un sistema tributario proporcional y regresivo, respectivamente. Bajo los dos supuestos de financiamiento la intervención del Estado mejora la distribución del ingreso, aunque, obviamente, el efecto es menor si el Estado se financia con impuestos regresivos. En el cuadro se presenta también la información para 1997 y 1998. Los hogares del primer quintil, en 1996, participan inicialmente con el 7,1% del ingreso total, se apropian del 10% o del 9,9% dependiendo de cómo se financia el gasto. Relación que se mantiene en los dos años siguientes, pero con porcentajes ligeramente mayores.

Cuadro 2.3.1

Ingreso disponible antes y después de la intervención estatal, por quintil de ingreso Argentina, 1996, 1997, 1998

En porcentajes

Quintiles	Ingreso disponible inicial	Ingreso disponible después del GPS en sectores sociales financiados con impuestos					
		1996		1997		1998	
		Porporcio – nales	Regresivos	Porporcio – nales	Regresivos	Porporcio – nales	Regresivos
1	7,10	10,11	9,86	10,37	10,10	10,46	10,18
2	11,80	12,86	12,64	12,93	12,70	12,95	12,71
3	15,81	15,90	15,68	15,90	15,65	15,90	15,65
4	22,31	21,52	21,64	21,43	21,57	21,42	21,56
5	42,97	39,61	40,18	39,37	39,98	39,27	39,89
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGS.

Por otra parte, se realiza un ejercicio teórico en el que se incorpora el tema de las ineficiencias en las prestaciones públicas, entendiéndose como tal a las filtraciones que se producen en las erogaciones antes de ser recibidas por los destinatarios en forma de bienes y servicios, por ejemplo, por efecto de la excesiva burocratización, etc. Efectuar este tipo de mediciones es naturalmente difícil y no hay información que permita cuantificarla, por lo que se trabaja con tres hipótesis que consideran la existencia del 10%, 20% y 50% de ineficiencias y que sirven para testear hasta que nivel el GPS puede tener efectos distributivos positivos. El cuadro 2.3.2 presenta los resultados de considerar hipótesis alternativas respecto a quiénes se apropian del gasto que no llega a los usuarios del servicio estatal y sobre el tamaño de dichas filtraciones. La conclusión básica a la que se arriba con este ejercicio es que si la ineficiencia es muy grande y ese dinero se filtra hacia los individuos de mayores ingresos, el GPS pierde todo su poder redistributivo.

En primer lugar, se asumió que la ineficiencia es apropiada por los individuos según la distribución de la carga tributaria. Para 1996, si los recursos que realmente se traducen en servicios sociales fueran el 90% del GPS en sectores sociales (10% de ineficiencia) el Gini post-gasto financiado con impuestos regresivos sería de 0,284 (en lugar de 0,279). Naturalmente, el impacto redistributivo del gasto se reduce a medida que se consideran ineficiencias globales mayores.

En segundo lugar, se asumió que la ineficiencia es apropiada únicamente por el quintil más rico. Bajo esta hipótesis, todos los resultados empeoran respecto al caso anterior. Para 1996, una ineficiencia del 10% que es apropiada por el quinto quintil eleva el Gini post-gasto financiado con impuestos regresivos a 0,289.

Cuadro 2.3.2

Coefficiente de Gini antes y después del GPS en sectores sociales Hipótesis de ineficiencia alternativas

	1996	1997	1998
Gini del ingreso disponible pre-GPS	0,329	0,329	0,329
Gini del ingreso disponible post-GPS Financiado con impuestos regresivos			
1. Sin ineficiencia	0,279	0,274	0,273
Ineficiencia apropiada según la distribución de la carga tributaria			
2. Ineficiencia del 10%	0,284	0,280	0,279
3. Ineficiencia del 20%	0,289	0,285	0,284
4. Ineficiencia del 50%	0,304	0,302	0,301
Ineficiencia apropiada únicamente por el Quintil más rico			
2. Ineficiencia del 10%	0,289	0,286	0,285
3. Ineficiencia del 20%	0,300	0,297	0,297
4. Ineficiencia del 50%	0,332	0,332	0,332

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGRS.

La alternativa más pesimista considerada en este ejercicio es aquella en que los más ricos se apropian del 50% del GPS en sectores sociales (ineficiencia del 50%). En ese caso, el Gini post-gasto alcanza un valor de 0,332, superior al Gini pre-GPS (0,329), revirtiendo completamente el efecto redistributivo del gasto público social.

2.4 Indicadores de concentración y progresividad del gasto

La construcción de índices permite resumir en un sólo número la estructura de incidencia de un determinado programa y evaluar su impacto redistributivo. En esta sección se computan e interpretan índices de concentración y progresividad del gasto y se calculan indicadores de desigualdad en la distribución del ingreso antes y después del gasto público social y su financiamiento. En particular, en este trabajo se estiman tres índices: el coeficiente de Gini (G), el índice de concentración del gasto (C_g) y el índice de progresividad de Kakwani (K_g). En el apéndice se hace una muy breve introducción al cálculo de estos indicadores. El coeficiente de Gini es un indicador de desigualdad que varía entre 0 y 1. Cuanto mayor es el valor del Gini, mayor es la desigualdad en la distribución del ingreso. El índice de concentración del gasto (C_g) mide el grado de concentración de los beneficios del gasto en los quintiles inferiores de la distribución. De acuerdo a la forma de cálculo de este índice (ver anexo) un valor negativo indica un gasto pro-pobre, es decir un gasto cuyos beneficios aumentan en términos absolutos a medida que se consideran estratos de menores ingresos. Cuanto más grande en valor absoluto es C_g más concentrado están los beneficios del programa en las personas de menores ingresos.

La progresividad de un gasto evalúa si los beneficios de éste *como proporción del ingreso* crecen a medida que se consideran estratos de menores ingresos. El indicador de Kakwani mide la progresividad del gasto y se computa como el coeficiente de Gini del ingreso (antes de la política fiscal) menos el índice de concentración del gasto. Valores positivos (negativos) representan un gasto progresivo (regresivo), y por ende un efecto igualador sobre la distribución del ingreso. De hecho, si los impuestos que financian el gasto fueran proporcionales, el índice K_g indicaría por peso gastado el efecto del gasto sobre el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso.

Cuadro 2.4.1.

Indices de concentración y progresividad del gasto en sectores sociales y coeficientes de Gini antes y después del GPS en sectores sociales

Argentina, 1996, 1997, 1998

Millones de pesos y porcentajes

	1996	1997	1998
Gini del ingreso disponible pre-GPS en Sectores Sociales	0,329	0,329	0,329
Gini del ingreso disponible post-GPS en Sectores Sociales financiado con:			
1. impuestos proporcionales (sin ineficiencia)	0,271	0,266	0,264
2. impuestos regresivos (sin ineficiencia)	0,279	0,274	0,273
GPS en sectores sociales/ingreso disponible	0,104	0,111	0,115
Índice de concentración (Cg)	-0,232	-0,240	-0,235
Índice de progresividad (Kg) Sectores Sociales	0,561	0,569	0,564
Índice de progresividad (Kt) Impuestos regresivos	-0,076	-0,076	-0,076

Nota: El índice de progresividad de los impuestos proporcionales es cero. El Kt de impuestos regresivos se tomó de Gasparini (1998) y se asume igual para los tres años.

Fuente: Elaborado en base a ENGH y DNGPS y Gasparini (1999)

Teniendo en cuenta estas definiciones, el cuadro 2.4.1 permite obtener tres conclusiones.

1. Bajo el supuesto de que no hay ineficiencias en la acción estatal, la aplicación de la política fiscal mejora la distribución del ingreso. El Gini cae de 0,329 a 0,271, en 1996, producto del GPS en sectores sociales financiado con impuestos proporcionales. En los años siguientes se verifican resultados similares.
2. La evolución del índice de concentración muestra un incremento del carácter pro-pobre del GPS en sectores sociales en el período considerado (en valor absoluto, pasa de 0,232 en 1996 a 0,235 en 1998).
3. El índice de progresividad de Kakwani indica que el GPS en sectores sociales es progresivo y que además, su progresividad aumentó entre 1996 y 1998.

El Gini se reduce de 0,329 a 0,271 luego de considerar el gasto en los sectores sociales financiados con impuestos proporcionales. El efecto igualador del GPS en sectores sociales se mantiene si se incluyen resultados más regresivos para el sistema impositivo. Por ejemplo, utilizando los resultados de Gasparini (1998) para la regresividad del sistema tributario en 1996 y 1997, el efecto del GPS en sectores sociales sobre el Gini se reduce sólo marginalmente. El GPS en sectores sociales, pese a estar financiado con un sistema tributario regresivo, tiene un efecto redistributivo igualador considerable.

Capítulo 3

3.1 El impacto distributivo por sectores

3.1.1 Análisis por sectores

Completado el análisis presentado en el capítulo anterior, en este punto se desarrolla el impacto redistributivo por sectores. La información para cada uno de los sectores considerados, es presentada en los siguientes cuadros²¹, expresada por habitante y como porcentaje del ingreso. Es necesario aclarar que la desagregación por sectores se realiza en base al subsidio bruto.

Cuadro 3.1.1

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1996

Pesos por habitante

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	364	325	303	306	274	321
Salud	202	148	116	110	51	137
Agua Potable y Alcantarillado	6	9	11	12	15	10
Vivienda y Urbanismo	36	41	35	25	17	32
Promoción y Asistencia Social	142	46	22	10	8	57
Otros Servicios Urbanos	40	57	70	82	99	65
Total	791	625	556	545	464	623

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGS.

Cuadro 3.1.2

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1996

% del ingreso

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	24,24	10,05	5,98	3,84	1,52	5,36
Salud	13,50	4,58	2,28	1,38	0,28	2,29
Agua Potable y Alcantarillado	0,43	0,27	0,21	0,16	0,09	0,17
Vivienda y Urbanismo	2,42	1,26	0,68	0,31	0,10	0,54
Promoción y Asistencia Social	9,45	1,42	0,43	0,13	0,04	0,95
Otros Servicios Urbanos	2,69	1,77	1,38	1,02	0,55	1,08
Total	52,72	19,35	10,97	6,84	2,58	10,40

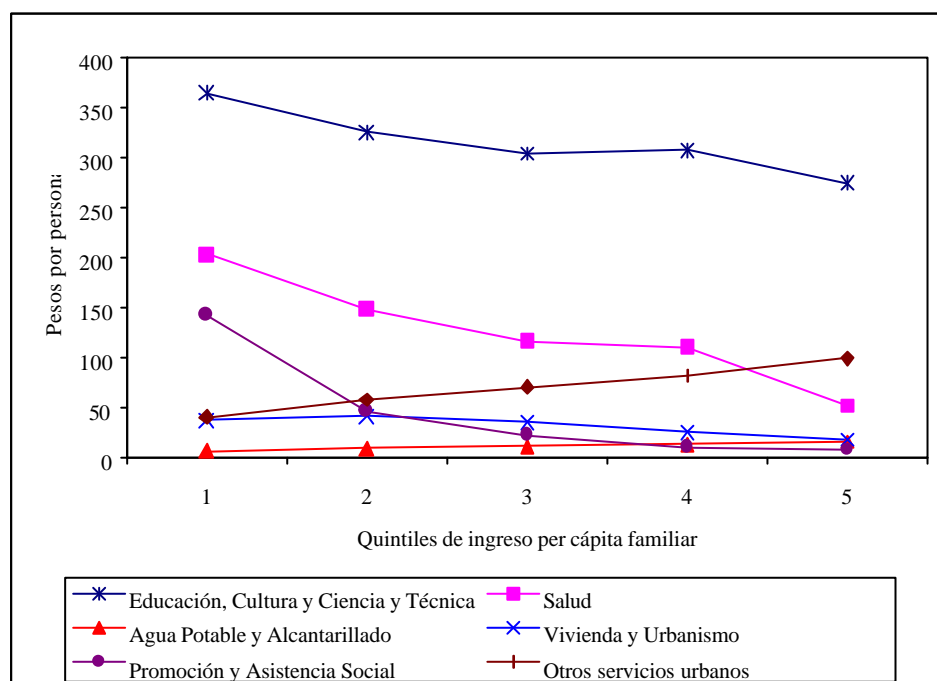
Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGS.

La figura 3.1.1 ilustra el gasto promedio por persona para cada quintil. Como se señaló anteriormente, el gasto en un determinado programa social resulta sesgado a favor de los

²¹ La información correspondiente a 1997 y 1998 se presenta en el Anexo estadístico.

estratos de menores ingresos (o como se lo denomina usualmente, “pro-pobre”) si el beneficio por habitante decrece a medida que se consideran estratos de mayores ingresos. Según esta definición, el gasto en educación, cultura y ciencia y técnica resulta pro-pobre. El beneficio promedio por persona del primer quintil es un 33% superior al beneficio promedio del quinto quintil. Como se detalla en la sección siguiente, este resultado se debe esencialmente a la fuerte progresividad del gasto público en educación elemental (preescolar y primaria), y en menor medida a la educación secundaria. El gasto en atención médica pública decrece, en términos per cápita, a medida que aumenta el ingreso. Los beneficios caen drásticamente en el quintil de mayores ingresos: su participación en la asignación del gasto es sólo marginal (5,3%).

Figura 3.1.1
Beneficios del gasto por habitante
Argentina, 1996



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGS.

Los beneficios por habitante en el sector agua potable y alcantarillado resultan crecientes en el ingreso. Como resulta natural, los gastos en promoción y asistencia social son los de mayor progresividad. El 70% de esos gastos benefician a personas pertenecientes al primer quintil de la distribución. Finalmente, el gasto en otros servicios urbanos muestra que una persona promedio del quintil superior recibe por año más del doble que una del quintil inferior en términos de servicios urbanos.

La evaluación del impacto redistributivo del gasto en los sectores sociales en su conjunto depende del peso relativo de cada finalidad en el total. Dado que el gasto en educación y salud constituye el 74% de los gastos considerados y que ambos tienen carácter pro-pobre, resulta natural que el total del gasto público social en sectores sociales tenga una incidencia claramente sesgada a favor de los estratos de menores ingresos. Por el contrario, el gasto en el sector de agua potable y alcantarillado es poco significativo en el total y por ello su influencia en la evaluación global del gasto social es insignificante.

3.1.2 Características distributivas

Otra manera de evaluar la incidencia de los distintos programas es el uso de *características distributivas*²². Estas tienen la ventaja de provenir de una función de bienestar explícita con parámetros de aversión a la desigualdad que pueden ser cambiados por el analista, por lo que los resultados pueden ser juzgados a la luz de distintos juicios de valor. El cuadro 3.1.3 muestra las características distributivas de las distintas funciones del GPS utilizando la función de bienestar sugerida por Atkinson (1970) para tres valores alternativos del parámetro de aversión e . Cuanto más crece el valor de e , más se aleja la función de bienestar de una utilitarista, y más se acerca a una Rawlsiana²³. Los valores de las características distributivas del cuadro son sólo comparables para un parámetro dado e . Dentro de cada columna, un valor más alto indica un gasto más concentrado en los estratos de menores ingresos.

Cuadro 3.1.3

Características distributivas

Argentina, 1996

En porcentaje del promedio

	e=0.5	e=1	e=2
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	97,6	95,7	92,9
Salud	104,7	108,2	112,2
Agua Potable y Alcantarillado	87,2	77,4	64,8
Vivienda y Urbanismo	100,3	99,5	96,6
Promoción y Asistencia Social	118,7	135,2	159,9
Otros Servicios Urbanos	87,0	77,0	64,0
<i>Total Sectores Sociales</i>	100	100	100

Nota: Elaborado en base al cuadro 3.1.2

Fuente: Elaborado en base a ENGH y DNGPS.

²² Ver Navajas y Porto (1994), Flood et al. (1994), Gasparini y Porto (1992 y 1995) y Navajas (1999) para aplicaciones de este concepto al caso argentino.

²³ Para una lectura más sencilla los valores se presentan como porcentajes de la característica distributiva del total del GPS.

Teniendo en cuenta que cuanto más pro-pobre es un programa, mayor es su característica distributiva, puede apreciarse en el cuadro 3.1.3 que el sector de promoción y asistencia social es el más pro-pobre, seguido por el sector salud y vivienda y urbanismo. El sector educación aparece ubicado en cuarto lugar, con una característica distributiva por debajo del promedio de los sectores sociales. Este resultado se refuerza a medida que se consideran parámetros de aversión mayores.

Como se dijo anteriormente, la construcción de índices permite resumir en un sólo número la estructura de incidencia de un determinado sector o programa y evaluar su impacto redistributivo. La interpretación de los indicadores es la misma cuando se analiza el GPS en forma agregada: cuanto más grande en valor absoluto es C_g más pro-pobre es el programa considerado. Así el gasto en salud resulta más pro-pobre que el gasto en educación²⁴.

Cuadro 3.1.4

Índice de concentración del gasto (C_g)

Gasto Público Social, Argentina 1996, 1997, 1998

	1996	1997	1998
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	-0,184	-0,187	-0,172
Salud	-0,333	-0,333	-0,333
Agua Potable y Alcantarillado	0,037	0,037	0,037
Vivienda y Urbanismo	-0,253	-0,253	-0,253
Promoción y Asistencia Social	-0,606	-0,606	-0,604
Otros Servicios Urbanos	0,040	0,040	0,040
<i>Total Sectores Sociales</i>	<i>-0,232</i>	<i>-0,240</i>	<i>-0,235</i>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGS.

La función del GPS en sectores sociales con un mayor grado de focalización en los estratos de ingresos más bajos es promoción y asistencia social, tal como se muestra en el cuadro 3.1.4. En contraste, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos resultan los sectores sociales de menor focalización. De hecho, según el índice de concentración estos programas resultan ser ligeramente pro-ricos. El total del gasto destinado a los sectores sociales presenta un carácter pro-pobre.

El cuadro 3.1.5 muestra que todas las funciones del GPS resultan progresivas, incluso aquellas que son pro-ricos. Este hecho implica que, al menos con un sistema impositivo proporcional, el GPS en cualquier función genera una distribución del ingreso más igualitaria. El gasto social mejora la distribución del ingreso, incluso en aquellas funciones con menor

²⁴ Aunque el resultado no es presentado en este cuadro, dentro de la función educación, el programa de educación primaria resulta ser el de mayor impacto redistributivo por peso gastado.

focalización. Naturalmente, los sectores más focalizados presentan indicadores de progresividad mayores.²⁵

Cuadro 3.1.5

Indice de progresividad de Kakwani (K_g)

Gasto Público Social, Argentina 1996, 1997, 1998

	1996	1997	1998
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	0,513	0,516	0,501
Salud	0,662	0,662	0,662
Agua Potable y Alcantarillado	0,292	0,292	0,292
Vivienda y Urbanismo	0,582	0,582	0,582
Promoción y Asistencia Social	0,935	0,935	0,933
Otros Servicios Urbanos	0,289	0,289	0,289
<i>Total Sectores Sociales</i>	<i>0,561</i>	<i>0,569</i>	<i>0,564</i>

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGRS.

El estudio de incidencia nos permite conocer el grado de focalización de los gastos e identificar las características socioeconómicas de los beneficiarios, pero para tener una visión más comprensiva del alcance de las acciones estatales en las áreas sociales, es necesario complementarlos con otro tipo de análisis, uno de los cuales es el referido a la cobertura de los principales servicios²⁶.

La información de la ENGH brinda elementos para profundizar el estudio sobre la utilización de servicios públicos. En las secciones siguientes se presenta información complementaria para los principales sectores considerados y en particular, sobre la cobertura de cada servicio por quintiles de ingreso.

3.2 Educación

En este sector, es posible desagregar los resultados del ejercicio de incidencia por niveles, y conocer la contribución de cada uno al total. Para ello se presenta la distribución de los asistentes a escuelas públicas y privadas por quintiles de ingreso, en el cuadro 3.2.1. Por un lado, se muestran los asistentes a las escuelas, colegios, universidades e institutos terciarios públicos, y por otro se repite el ejercicio con las instituciones privada

²⁵ El ordenamiento de los sectores por K_g es idéntico al ordenamiento por C_g .

²⁶ Algunos estudios sobre equidad en la provisión de bienes y servicios públicos incorporan conceptualmente no solo la noción de equidad de acceso o cobertura, sino también las de capacidad de uso y resultados.

Cuadro 3.2.1

Distribución de los asistentes a la educación pública y privada Total urbano, 1996

	1	2	3	4	5	Total
<i>Subsector Público</i>						
Preescolar	43,99	25,39	16,69	9,37	4,56	100
Primario	51,68	24,31	12,96	6,99	4,05	100
Secundario	33,20	26,36	19,54	13,58	7,32	100
Terciario	17,39	19,17	22,22	22,97	18,25	100
Universitario	5,91	14,64	20,20	30,70	28,54	100
Subtotal	38,82	23,59	16,38	12,61	8,60	100
<i>Subsector Privado</i>						
Preescolar	9,78	19,61	23,36	23,19	24,06	100
Primario	11,12	21,25	24,39	22,31	20,93	100
Secundario	11,75	16,49	20,51	28,55	22,69	100
Terciario	7,20	14,47	16,87	29,54	31,92	100
Universitario	1,59	3,75	7,55	27,09	60,03	100
Subtotal	10,18	17,87	21,38	25,08	25,50	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

La distribución de los asistentes a las instituciones públicas está concentrada en los estratos inferiores en los niveles preescolar, primario y secundario, siendo el nivel primario el que presenta la mayor proporción en dichos tramos. Por el contrario, en el nivel terciario y universitario público, los beneficiarios pertenecen a los hogares de mayores ingresos. Este carácter se intensifica más en la educación universitaria estatal, siendo más leve en el caso de los institutos de enseñanza terciaria públicos.²⁷

La distribución de los asistentes a la educación de gestión privada es utilizada como indicador del subsidio público a dicha modalidad, aunque ésta es una primera aproximación ya que el que responde a la encuesta desconoce si el establecimiento es subsidiado y en qué proporción. De todas maneras, dada la baja incidencia presupuestaria de dicho subsidio (aproximadamente un 11% del total del gasto en educación) es poco probable que afecte la conclusión final. El sector de mayor regresividad -la universidad privada- si bien está presente en el cuadro no es tenido en cuenta por cuanto el subsidio estatal a la educación de gestión privada financia a los establecimientos del nivel básico y a los establecimientos terciarios, aunque el monto de este último es insignificante. En los restantes niveles este subsidio, si bien creciente en el ingreso, tiende a concentrarse en los estratos medios.

²⁷ En el Anexo estadístico se adjunta información complementaria publicada por INDEC - Secretaría de Desarrollo Social.

El gasto total en educación, cultura, ciencia y técnica aparece como pro-pobre debido a que el programa presupuestariamente más importante -educación primaria, y en menor medida la educación media- presenta un fuerte sesgo progresivo, tal como se aprecia en los cuadros 3.2.2 y 3.2.3.

Cuadro 3.2.2

Incidencia del Gasto Público Social en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica Argentina, 1996

Millones de pesos

	1	2	3	4	5	Total
1. Educación	3.492	2.347	1.823	1.599	1.192	10.453
1.1. Elemental	2.128	1.101	665	404	267	4.565
1.2. Media	781	659	532	446	279	2.697
1.3. Terciaria	130	148	172	186	154	790
1.4. Universitaria	85	211	292	443	412	1.443
1.5. Sin discriminar	367	228	162	120	80	957
2. Cultura	98	75	64	58	49	344
3. Ciencia y Técnica	44	82	108	153	139	526
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	3.633	2.505	1.995	1.810	1.380	11.323

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNP GS.

Cuadro 3.2.3

Distribución del Gasto Público Social en Educación, Cultura, Ciencia y Técnica Argentina, 1996

Porcentajes por quintiles

	1	2	3	4	5	Total
1. Educación	33,41	22,46	17,44	15,30	11,40	100
1.1. Elemental	46,61	24,13	14,57	8,84	5,84	100
1.2. Media	28,97	24,41	19,74	16,53	10,35	100
1.3. Terciaria	16,49	18,75	21,75	23,56	19,46	100
1.4. Universitaria	5,91	14,64	20,20	30,70	28,54	100
1.5. Sin discriminar	38,35	23,82	16,90	12,56	8,37	100
2. Cultura	28,37	21,89	18,68	16,77	14,30	100
3. Ciencia y Técnica	8,29	15,58	20,62	29,11	26,41	100
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	32,09	22,12	17,62	15,98	12,19	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNP GS.

Los índices de concentración, verifican la afirmación anterior sobre el carácter pro-pobre de los niveles básicos de enseñanza, al asumir valores negativos, en tanto educación superior y universitaria presentan un carácter pro-rico. Estos índices pueden descomponerse para la educación pública y la privada. De esta manera, se observa que el carácter pro-pobre del GPS en educación elemental y media se debe a la educación pública, a diferencia del sector privado en el que resulta ser pro-rico.

El índice de progresividad muestra que el gasto en todos los niveles educativos es progresivo, aunque decrece a medida que se pasa a un mayor nivel educativo²⁸. El efecto igualitario de la educación terciaria se explica, fundamentalmente, por el gasto en el sistema público, ya que el subsidio al privado presenta un índice de progresividad cercano a 0, lo que implica que el gasto es proporcional en ese nivel.

Cuadro 3.2.4

Indices de concentración y progresividad del Gasto Público por nivel educativo Argentina, 1996

	Cg			Kg		
	Pública y privada	Pública	Privada (*)	Pública y privada	Pública	Privada (*)
Elemental	-0,321	-0,439	0,095	0,650	0,768	0,234
Media	-0,168	-0,258	0,136	0,497	0,587	0,193
Terciaria	0,094	0,022	0,258	0,235	0,307	0,071
Universitaria (*)	0,290	0,245	-	0,039	0,084	-

Nota: (*) No existen subsidios públicos directos a las universidades privadas.

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNPGS.

Como se mencionó anteriormente, es relevante complementar los estudios de impacto distributivo con un análisis sobre la cobertura. La prestación de un servicio puede estar altamente focalizada pero los niveles de provisión resultar escasos. El cuadro 3.2.5 presenta las tasas de asistencia que surgen de la información de la ENGH. En cada caso se computa el porcentaje de personas que asisten a un determinado nivel educativo, ya sea en el sector público o privado, sobre el total de personas en edad de hacerlo (y que no estén cursando otro nivel educativo).

Cuadro 3.2.5

Tasas de asistencia neta por nivel de educación

Total del país, 1996

	1	2	3	4	5	Total
Preescolar	65,92%	77,36%	77,36%	87,54%	87,22%	73,76%
Primario	98,12%	99,47%	99,68%	99,75%	99,78%	99,00%
Secundario	62,63%	78,71%	83,98%	92,59%	96,91%	77,64%
Superior (Terciario y Universitario)	11,01%	23,13%	36,27%	51,26%	71,34%	33,68%

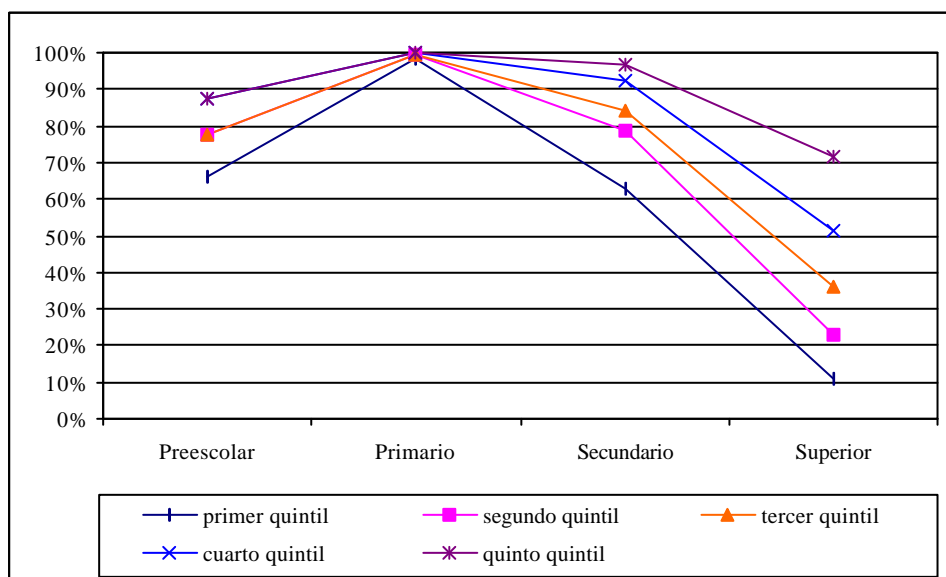
Nota: Las tasas de asistencia neta sólo tienen en cuenta a los alumnos cuya edad coincide con la edad oficial del nivel considerado. En este documento, las tasas de asistencia al preescolar se calculan sobre los niños de 5 años que no están en la primaria; las tasas del primario sobre los niños de 6 a 12 años que no están en el preescolar; las tasas del secundario sobre los adolescentes entre 13 y 17 años que no están en la primaria y las tasas del nivel superior (terciario y universitario) sobre los jóvenes entre 18 y 22 años que no están en el secundario.

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

²⁸ Como se dijo en la sección anterior, un Kg = 1 indica máxima progresividad y un Kg = 0 revela que el programa analizado es proporcional.

El nivel de cobertura de la escuela primaria es casi total. Si bien los porcentajes de asistencia caen a medida que se consideran quintiles de menores ingresos, la caída es mínima: la tasa de asistencia al primario de los niños ente 6 y 12 años del quintil más pobre supera el 98%. La tasa de asistencia promedio cae entre el primario y el secundario. La caída no es pareja entre quintiles. Mientras que la tasa de asistencia se mantiene superior al 95% en el quintil superior, se reduce a poco más del 60% en el quintil inferior. El ensanchamiento de la brecha de tasas de asistencia se hace notable en el nivel superior (terciario y universitario). La cobertura es mínima para los más pobres y elevada para el estrato superior. Es interesante notar que mientras que las diferencias en tasas de asistencia entre los quintiles 4 y 5 son mínimas para los niveles anteriores, se vuelven significativas para el nivel superior. En cambio, las diferencias apreciables entre el quintil 1 y 2 para el nivel secundario, se diluyen en el superior. Estos resultados se grafican en la figura 3.2.1. Los puntos que representan las tasas de asistencia de cada quintil aparecen concentrados en el caso de educación primaria y sumamente dispersos en el caso de educación superior.

Figura 3.2.1
Tasas de asistencia a cada nivel educativo por quintiles
Total urbano, 1996



Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Cuadro 3.2.6

Tasa de asistencia por tramo de edades y quintiles de ingreso Total urbano, 1996

Edad	1	2	3	4	5	Total
de 3 a 4	17,35%	27,32%	38,30%	46,67%	48,87%	30,87%
de 5	77,43%	89,59%	89,63%	98,41%	98,54%	85,46%
de 6 a 12	98,15%	99,48%	99,69%	99,76%	99,98%	99,02%
de 13 a 17	69,20%	80,58%	85,14%	92,81%	97,00%	80,01%
de 18 a 22	25,37%	37,03%	45,40%	57,75%	73,72%	43,77%
Total	66,94%	73,27%	75,67%	80,15%	88,39%	73,49%

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

La asistencia al preescolar de los niños de 5 años pertenecientes a los primeros quintiles es alta pero no total. De hecho, pese a la obligatoriedad, más del 20% de los niños de 5 años del quintil inferior no asiste al preescolar (ni al primario). En cambio, en el otro extremo de la distribución, la asistencia es casi total.

3.3 Salud

Las prestaciones del sistema de salud están brindadas por tres subsectores: el público, el sistema de seguridad social (obras sociales y INSSJyP) y el privado, los que atienden a poblaciones distintas.

El análisis de impacto se realiza a partir de las prestaciones brindadas por el subsector público, principalmente en hospitales públicos y unidades sanitarias (centros, puestos o salas) las que pueden ser gratuitas o bien requerir el pago de un bono o arancel según el caso. La demanda potencial del sector público está en buena parte constituida por la población sin cobertura de los seguros de salud (obras sociales o prepagas). Los hospitales públicos pueden brindar servicios a personas con cobertura de obras sociales, sin embargo, a los fines de este estudio estas prestaciones no son incluidas ya que serán consideradas conjuntamente con las correspondientes a los seguros.

Como puede apreciarse en el cuadro 3.3.1, los servicios gratuitos son recibidos en mayor proporción por los hogares de menores ingresos. En cambio, los servicios pagados no presentan un patrón claro. En ambos casos, la participación del quintil 5 en el uso de hospitales y centros de salud es menor que la de los primeros quintiles, pero con mayor intensidad en el caso de prestaciones gratuitas. El valor del último quintil está comprendido 13 veces en el primero en el caso de los recibidos gratuitamente y sólo 2 veces en los servicios pagados.

Cuadro 3.3.1

Distribución de los servicios de salud recibidos gratuitamente y pagados en hospital público

Total urbano, 1996

Estructura porcentual

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Servicios recibidos gratuitamente	45,78	21,43	15,71	13,66	3,42	100
Servicios pagados	26,70	32,16	15,97	12,43	12,74	100
Total	41,87	23,62	15,76	13,41	5,33	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

La importancia de los servicios gratuitos, hace que estos determinen el resultado final de impacto en el sector, tal como se muestra en el cuadro 3.3.2. Las prestaciones gratuitas son mayoritarias en todos los quintiles alcanzando niveles entre el 70 % y el 87% de las prestaciones, con excepción del quinto quintil.

Cuadro 3.3.2

Servicios de salud recibidos gratuitamente y pagados en hospital público

Total urbano, 1996

Estructura porcentual

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Servicios recibidos gratuitamente	86,94	72,11	79,24	81,00	51,03	79,51
Servicios pagados	13,06	27,89	20,76	19,00	48,97	20,49
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Como se mencionó anteriormente, la distribución de la población sin cobertura del sistema de seguridad social y pre-pagas, define la demanda potencial del subsector público, por lo cual es importante dimensionar el alcance por quintiles.

Cuadro 3.3.3

Cobertura médica por quintiles

Total urbano, 1996

Estructura porcentual

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Si	33,70	60,23	71,58	81,52	90,40	62,71
No	66,30	39,77	28,42	18,48	9,60	37,29
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Según los datos de la ENGH para el total del país, alrededor del 63% de la población dispone de algún tipo de cobertura médica, siendo ésta muy desigual entre estratos de ingreso, como se puede observar en el cuadro 3.3.3. De la población del primer quintil sólo el 34% dispone de cobertura. Ese porcentaje se eleva al 60% en el segundo quintil, manteniendo la tendencia creciente hasta el quintil de mayores ingresos, el cual presenta una cobertura superior al 90%.

Cuadro 3.3.4

Distribución de la cobertura médica por quintiles

Total urbano, 1996

Estructura porcentual

Quintiles	1	2	3	4	5	Total
Si	15,25	21,02	21,32	21,80	20,61	100
No	50,43	23,34	14,23	8,31	3,68	100
Total	28,37	21,89	18,68	16,77	14,30	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Extrapolando los resultados de cobertura al total de la población, más de 13 millones de personas no tienen ningún tipo de cobertura. De ellas, más de 6 millones pertenecen al quintil de menores ingresos (50%). Esta distribución tan concentrada en los quintiles de menores ingresos contrasta con una distribución casi proporcional en el caso de la población con cobertura, especialmente a partir del segundo quintil.

Cuadro 3.3.5

Población sin cobertura médica por tramos de edad y quintiles de ingreso (tasas)

Total urbano, 1996

Edad	1	2	3	4	5	Total
0-4 años	69,99	40,78	26,46	14,36	6,83	47,00
5-14 años	66,78	39,01	25,48	13,23	7,34	43,46
15-19 años	64,69	42,97	31,40	17,89	10,87	41,32
20-59 años	67,78	43,61	33,26	22,91	11,58	37,62
Más de 59	47,88	22,89	15,12	10,03	4,99	17,47
Total	66,30	39,77	28,42	18,48	9,60	37,29

Nota: La tasa de población sin cobertura se define como

Tasa Psc= (Rscq/Peq)*100 donde

Rscq= Cantidad de personas sin cobertura de salud en cada tramo de edad y que pertenecen a un determinado quintil;

Peq= Total de personas en cada tramo de edad que pertenecen a un mismo quintil.

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Cuando se desagrega la población sin cobertura por tramos de edad, que se presenta en el cuadro 3.3.5, debe destacarse el bajo nivel de cobertura de los niños y adolescentes del

primer quintil, mientras que en el caso de las personas de más de 59 años la incidencia es sensiblemente menor. Los tramos de edad en donde se registran los más elevados niveles de desprotección del primer quintil son entre los 20 a 29 años y entre los 0 y 4 años, con tasas del 70%. La importancia de la baja cobertura en este último tramo de edad puede explicar la intensidad de las consultas pediátricas del primer quintil, que registran la mayor frecuencia en dicho tramo de ingreso.

3.4 Agua Potable y Alcantarillado

El gasto público en agua potable y alcantarillado se destina a la extensión de la infraestructura para la provisión de los servicios de agua potable y desagües cloacales, y al mantenimiento de estas redes. Generalmente, luego de realizada una conexión los hogares pagan por los servicios que reciben. En muchos casos estos servicios están provistos por empresas concesionadas o privatizadas (Aguas Argentinas en el GBA), por empresas públicas provinciales o municipales o por cooperativas locales.

Para el cálculo del impacto se consideran beneficiarios a los hogares que poseen agua corriente o red cloacal (uno de estos servicios o ambos) ya que no es posible identificar en la encuesta a los que han realizado la conexión durante 1996.

Cuadro 3.4.1

Distribución de los hogares con cobertura de servicios de Agua Potable y Cloacas

Total urbano, 1996

Estructura porcentual

	1	2	3	4	5	Total
Con algún servicio	18,15	19,22	19,74	20,90	21,99	100
Sin servicio	31,80	24,93	21,64	14,29	7,34	100
Total hogares	20,00	20,00	20,00	20,00	20,00	100

Fuente: Elaborado en base a la ENGH

La información básica de cobertura muestra que la distribución de hogares con algún servicio es prácticamente proporcional, pero, como puede apreciarse en el cuadro 3.4.1, con un ligero sesgo contra los hogares de menores ingresos. En tanto que, los hogares sin ningún tipo de servicio, se concentran en los quintiles de menores ingresos, donde el 32% pertenece al primer quintil de la distribución de ingresos, en tanto el 7,34% pertenece al quintil superior.

Desagregando la información se observa que, la exclusión del servicio de agua y cloacas es mayor en los quintiles de menores ingresos. Como puede apreciarse en el cuadro 3.4.2. más del 21% de las personas que viven en hogares con ingresos correspondientes al primer quintil no disponen de ninguno de los dos servicios, mientras que en el de mayores ingresos esta situación alcanza sólo al 5%. La cobertura de agua corriente es mayor en todos los tramos de ingreso, en

cambio, es notable la exclusión del servicio de cloacas, especialmente en los hogares de menores ingresos.

Cuadro 3.4.2

Cobertura de servicios de Agua Potable y Cloacas

Total urbano, 1996

Estructura porcentual

	1	2	3	4	5	Total
Agua corriente y red cloacal	33,01	47,59	54,91	66,75	81,37	56,73
Sólo agua corriente	44,70	34,65	29,24	22,45	12,87	28,78
Sólo red cloacal	0,72	0,85	1,17	1,11	0,78	0,93
Sin agua corriente ni red cloacal	21,57	16,91	14,68	9,69	4,98	13,56
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado en base a la ENGH

Si bien no se consideraron en el ejercicio de incidencia, algunos hogares dispondrían del servicio en la cuadra pero no han podido realizar la conexión hasta el hogar. Según los datos que surgen del la ENGH, en 1996 en el total del país (áreas urbanas), en el caso del servicio de agua sólo un 1,6% del total de hogares estaría en esta condición. De ellos, un 34% corresponde al primer quintil. El porcentaje de hogares con servicio de cloacas en la cuadra pero sin conexión en el hogar es ligeramente superior, 3,5%, mientras que la proporción de ellos que pertenece al primer quintil se mantiene cercana al 32%.

3.5 Promoción y Asistencia Social

Uno de los principales componentes del gasto público en promoción y asistencia social (PyAS) es el de los programas nutricionales, que estimativamente representan el 27% del gasto total del sector. Dado que la característica de las actividades de promoción es su marcada fragmentación, resulta difícil encontrar en la encuesta elementos que permitan tener en cuenta otros indicadores²⁹. Es por ello que, a los efectos del presente trabajo, se tomó la estructura distributiva de las prestaciones alimentarias de los programas de promoción y asistencia social como modelo para la totalidad del sector.

Los programas nutricionales están generalmente ejecutados por los distintos niveles de gobierno, sin embargo, el programa “Probienestar” que entrega prestaciones alimentarias gratuitas, es financiado con recursos del INSSJyP y está destinado exclusivamente a los jubilados y pensionados del SIJP y a sus núcleos familiares, no ha sido incluido en este análisis, ya que será tratado conjuntamente con los seguros sociales.

²⁹ Otra componente importante del gasto en el sector son los programas destinados a fortalecimiento de la sociedad civil, desarrollo comunitario y local que no están dirigidos a individuos sino a comunidades o a organizaciones no gubernamentales.

Cuadro 3.5.1

Personas que recibieron alimentos gratuitos por origen de la prestación*

Total urbano, 1996

Origen de la prestación	Personas	Población (%)	Beneficiarios (%)
Promoción y Asistencia Social	2.828.449	9,6	86,0
INSSJYP	459.142	1,6	14,0
No reciben	26.109.850	88,8	--
Total	29.397.441	100	100

*: Incluyendo tanto los "bolsones" alimentarios como las comidas en comedores.

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH.

Los programas nutricionales (ASOMA, Materno Infantil, PRANI, PROSONU/POSOCO y otros programas provinciales), están dirigidos a los segmentos más vulnerables de la población de escasos recursos, a saber: mujeres embarazadas, niños de hasta 14 años, y ancianos sin cobertura previsional. Al igual que el "Probienestar", estos programas canalizan sus acciones a través de dos tipos principales de prestaciones: la entrega de "canastas" o "bolsones" alimentarios a los hogares, y la provisión de comidas en comedores escolares y comunitarios.

Del cuadro 3.5.2 surge que alrededor del 88% de las personas que reciben alimentos gratuitos pertenecen a los dos primeros quintiles, predominando entre las mismas las del primer quintil. El mayor número de beneficiarios provenientes de los quintiles más altos se registra entre los que sólo reciben comidas en comedores escolares.³⁰

Cuadro 3.5.2

Distribución porcentual de las personas que recibieron alimentos en forma gratuita por tipo de asistencia alimentaria y quintil de ingreso

Total urbano, 1996

Tipo de asistencia alimentaria	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total
	1	2	3	4	5	
Reciben sólo "bolsón"	72,7	17,5	7,1	2,3	0,4	100
Reciben sólo en comedores	56,7	23,0	12,2	5,1	3,0	100
Reciben "bolsón" y en comedores	91,1	6,2	2,4	0,1	0,1	100
Total de personas que reciben	69,5	18,0	8,2	3,0	1,3	100

Fuente: Elaborado en base a la ENGH

A pesar de esta clara concentración en las familias de menores recursos, la cobertura de estos programas parece más bien reducida. En efecto, como lo muestra el cuadro 3.5.3, la proporción de niños del primer quintil que acceden a transferencias gratuitas de alimentos de los programas de promoción y asistencia social varía entre el 28,8% de los niños menores de 2

³⁰ Entre los beneficiarios de comedores escolares y comunitarios pertenecientes a los quintiles 3 a 5, el 93,2% tiene entre 2 y 14 años, y el 68,6% entre 6 y 14.

años y el 39,7% de los de 6 a 14 mientras que, entre las personas mayores de 60 años, apenas llega al 7,3%.

Cuadro 3.5.3

Cobertura de la asistencia alimentaria gratuita según edad, origen de la prestación y quintil de ingreso ***

Total del país, 1996

Edad	Origen de la Prestación	Quintil de ingreso per cápita familiar					Total
		1	2	3	4	5	
Menos de 2	PyAS	28,8	10,6	8,0	4,5	3,1	17,4
	INSSJYP	4,0	2,0	1,2	-	-	2,5
2 a 5 años	PyAS	33,4	18,1	13,3	7,1	4,6	22,4
	INSSJYP	2,4	0,6	0,1	-	-	1,3
6 a 14 años	PyAS	39,7	18,8	12,4	6,6	4,8	24,2
	INSSJYP	1,5	1,2	0,1	0,1	0,2	0,9
15 a 59 años	PyAS	14,6	4,4	2,1	0,8	0,3	5,2
	INSSJYP	3,3	1,4	0,5	0,1	0,0	1,2
60 y más	PyAS	7,3	1,2	0,9	0,4	0,1	1,5
	INSSJYP	11,8	6,1	3,3	0,7	0,3	3,7
Total	PyAS	23,6	7,9	4,2	1,7	0,8	9,6
	INSSJYP	3,3	1,9	0,9	0,2	0,1	1,6

*: Incluyendo tanto los “bolsones” alimentarios como las comidas en comedores.

** : La cobertura se define como

$$C = (\text{Reoq}/\text{Peq}) * 100 \quad \text{donde}$$

C= Cobertura de la asistencia alimentaria gratuita según edad, origen de la prestación y quintil de ingresos per cápita familiar;

Reoq= Cantidad de personas de un intervalo de edad dado que reciben alimentos de los programas de determinado origen y pertenecen a un determinado quintil;

Peq= Total de personas de ese intervalo de edad que pertenecen a ese mismo quintil.

Fuente: Elaborado en base a la ENGH

En la práctica, las prestaciones de los programas nutricionales de promoción y asistencia social se ven complementadas por las que brinda el INSSJYP. Sin embargo, salvo entre las personas de la tercera edad, la contribución de estas últimas a la cobertura de la población es francamente menor. La proporción de personas que no reciben ayuda alimentaria es alta en todos los quintiles, siendo del 73% en el primer quintil, se eleva al 90% en el segundo. Aun en las franjas de edad más vulnerables del primer quintil, más de la mitad de la población se encuentra al margen de los planes de asistencia alimentaria.

Cuadro 3.5.4

Cobertura de la asistencia alimentaria gratuita* en los dos primeros percentiles según origen de la prestación y edad

Total del país, 1996

Origen de la Prestación	Edad						Total
	Menos de 2	2 a 5	6 a 14	15 a 59	60 a 69**	70 y más**	
PyAS	61,6	64,1	66,0	39,2	55,0	51,4	53,5
INSSJYP	1,1	0,7	0,9	1,7	1,5	17,1	1,4
No reciben	37,2	35,2	33,1	59,1	43,5	31,5	45,1
Total	100	100	100	100	100	100	100

*: Incluyendo tanto los “bolsones” alimentarios como las comidas en comedores.

** : En estas dos categorías, la cantidad de casos muestrales tomados como base para el cálculo de los porcentajes es demasiado pequeño.

Fuente: Elaborado en base a la ENGH

La cobertura de estos programas dista de ser total incluso entre los niños y los ancianos de los sectores más carenciados de la población. Esto puede verse reflejado en el cuadro 3.5.4 de donde surge que, en los dos primeros percentiles de ingreso, más del 30% de las personas de dichos tramos de edad no cuentan con ayuda alimentaria.³¹

En lo que resta de este análisis, procuraremos concentrarnos en la caracterización de las prestaciones que reciben las personas que acceden a los programas nutricionales de promoción y asistencia social.

El principal tipo de asistencia alimentaria recibida es el “bolsón” (65,8% de total de personas que reciben y 72,2% de las que reciben en el primer quintil). Un 12,3% de los beneficiarios de estos programas accede al bolsón y al comedor conjuntamente mientras que, en el primer quintil, dicha proporción asciende al 16,2%³².

En relación con el contenido de los “bolsones” alimentarios³³, el grueso de los beneficiarios recibe canastas con 5 ó más productos. En tal sentido, interesa hacer notar que, la proporción de hogares que reciben “bolsones” con 10 ó más artículos es un tanto mayor en el primer quintil (27,9%) que en los dos siguientes (15,7% y 11,7% respectivamente).

Con respecto a los comedores escolares y comunitario, la mayoría de los asistentes recibe una única comida. Sin embargo, tanto el tipo como la cantidad de comidas recibidas presentan diferencias importantes de acuerdo con el nivel de ingresos familiares. En efecto, entre los beneficiarios del primer quintil, alrededor de un 60% recibe al menos una comida principal mientras que, entre los beneficiarios del segundo y del tercer quintil, este porcentaje se reduce al

³¹ En el Anexo estadístico se adjunta información complementaria publicada por INDEC - Secretaría de Desarrollo Social.

³² Para mayores detalles sobre la caracterización de los beneficios alimentarios ver Zaltsman, A. (1999).

³³ Entre los artículos más comúnmente entregados en los “bolsones” alimentarios, se destacan la leche en polvo común, el azúcar, el arroz, los fideos y la harina de trigo.

44,4% y al 22,9% respectivamente. Del mismo modo, la proporción de beneficiarios que reciben prestaciones más completas (una comida principal o más y uno o más refrigerios) es mayor en el primer quintil (34,7%) que en el segundo (25,2%) y en el tercero (16,9%).

Otro aspecto a considerar en este tipo de prestación, es la frecuencia de recepción. En la gran mayoría de los casos es diaria: la entrega de copas de leche, desayunos, meriendas y almuerzos se produce principalmente los días hábiles, en tanto que los refrigerios, las meriendas reforzadas y las cenas se sirven todos los días.

Conclusiones

- La acción del GPS en sectores sociales es redistributiva a favor de los estratos de menores ingresos. Este resultado depende del peso relativo de cada finalidad en el total y dado que las erogaciones en educación y salud constituyen más del 74% de los gastos considerados y que ambos tienen carácter pro-pobre resulta que el GPS tenga una incidencia claramente sesgada a favor de los dos primeros quintiles.
- Los resultados del ejercicio, sobre el impacto distributivo del GPS neto del pago de impuestos, presentan diferentes contrastes según sea la estructura de la presión tributaria utilizada. Si se supone un sistema proporcional, son receptores netos los tres primeros quintiles. En el caso de un sistema regresivo sólo lo son los dos primeros. De todas maneras, cualquiera sea la estructura tributaria el efecto intermediador del estado mejora la distribución del ingreso, principalmente, por la potencialidad del GPS como mecanismo redistributivo.
- Los efectos medidos en forma de índices de Gini, de concentración y de progresividad, permiten confirmar que la participación estatal cumple su objetivo de equidad, ya que el total de gasto destinado a los sectores sociales presenta un carácter pro-pobre y progresivo.
- Cuando se incorpora el tema de las posibles ineficiencias en las prestaciones públicas, parte del poder redistributivo se pierde. En el caso extremo de hipótesis de ineficiencias del 50%, y bajo el supuesto de que ese dinero se filtra hacia las personas de mayores ingresos, se revierte el efecto positivo del GPS en la distribución del ingreso.
- La Argentina se caracteriza por una larga tradición de prestaciones sociales universales. Evaluando los resultados redistributivos alcanzados por el GPS, puede concluirse que las erogaciones destinados a las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad presentan una alta focalización, situación que se ve debilitada por la baja cobertura de este tipo de programas. A su vez, estas personas perciben más beneficios por los servicios universales que por los focalizados, destacándose la importancia de los servicios de educación y salud en el mejoramiento de las condiciones de vida de este grupo poblacional.

- Otro de los factores que contrarrestan el resultado positivo del GPS es el referido al grado de cobertura de los servicios sociales. En el sector educativo, para 1996, pese a la obligatoriedad, más del 20% de los niños de 5 años del quintil inferior no asistía al preescolar ni al primario. En cambio, en los quintiles de mayores ingresos la asistencia era casi total. La tasa de asistencia al secundario para el primer quintil apenas si superaba el 60% y en el nivel superior y universitario era de tan sólo el 11%.

En el sector salud, el grado de cobertura de los seguros de salud (obras sociales o prepagas) fue muy desigual entre estratos de ingreso. De la población del primer quintil sólo el 34% disponía de cobertura. Ese porcentaje se elevaba al 60% en el segundo quintil, manteniendo la tendencia creciente hasta el quintil de mayores ingresos, el cual presentaba una cobertura superior al 90%. Esto explica la distribución del gasto en atención médica pública, ya que ante una enfermedad, las personas sin cobertura de los quintiles de menores ingresos concurren al hospital público.

En el caso de los programas nutricionales, sólo el 29% de los niños menores de 2 años del primer quintil recibieron transferencias gratuitas de alimentos y en el caso de niños entre 6 a 14 años no alcanzó al 40%. Más aún, en el caso de las personas con menores ingresos entre los del primer quintil (2 primeros percentiles) la cobertura apenas si superó al 53%. Asimismo, en el servicio de agua y cloacas los hogares de los quintiles de bajos ingresos disponían de menores servicios. De hecho, el 32% de los hogares sin ningún tipo de servicio pertenecía al quintil de menores ingresos.

Anexo metodológico

A. Criterios generales de imputación de gastos

Los criterios generales seguidos para determinar los beneficiarios de cada sector son similares a los aplicados en Flood et al. (1994). Sin embargo, en educación sin discriminar, salud y nutrición se han utilizado criterios alternativos que en alguna medida implican una mejora con respecto a los utilizados en aquella publicación. A continuación se resume el criterio por el cual se asignó cada programa o finalidad del gasto social.

Educación

Educación pública: Asistentes al sector público por nivel.

Educación privada: Asistentes al sector privado por nivel.

Educación sin discriminar: Primero se asignó proporcionalmente el gasto entre el sector público y el sector privado según la magnitud del gasto en cada sector. Luego se tomó la suma del gasto asignado a cada quintil sobre el gasto total (participación ponderada)

Cultura

Según la distribución de la población

Ciencia y Técnica

Según la distribución de los asistentes al nivel terciario y universitario público

Salud

Atención médica pública: Cantidad de prestaciones, por tipo de prestación, realizadas en el hospital público y salitas, tanto gratuitas como con descuento. En este último caso se han excluido las prestaciones que se realizan en el hospital público pero que financian parcialmente las obras sociales y el INSSJYP. Las prestaciones se suman ponderadamente utilizando los precios unitarios de cada prestación identificable del Nomenclador Nacional de 1992. Se realiza con mayor detalle que en el trabajo previo (Flood et al. (1994)).

Agua Potable y Alcantarillado

Hogares que disponen de agua o cloaca en el hogar. Este valor puede estar sobreestimado ya que en general, los hogares realizan pagos tanto para la obtención del servicio como para el acceso al tendido de la red.

Vivienda y Urbanismo

Hogares que tienen deudas por reparación, ampliación, construcción y compra de la vivienda con FONAVI, Institutos Provinciales de la vivienda o con financiamiento municipal, según tabulados muy provisorios de INDEC. En este caso se supone que la distribución del flujo anual es similar a la del stock acumulado que aún está endeudado, y por otro lado no se han deducido los montos pagados por los beneficiarios. En este sector, en el que el subsidio toma la forma de un financiamiento a los hogares, sería deseable medirlo como diferencial entre la tasa de interés cobrada y la tasa de mercado más algunos ajustes por restricciones financieras, para cada tramo de ingreso, pero dicha información no está disponible. Por otro lado, por tratarse de un bien de capital, algunos países lo imputan por el valor de la renta presunta (o que estima el beneficiario que pagaría como alquiler de la vivienda). Cuando se disponga del microdato será posible realizar el ejercicio de estimarlo como el alquiler imputado de la vivienda propia, pero no se podrá tener en cuenta el valor que pagaría el beneficiario.

Promoción y Asistencia Social

Estimación del costo de las prestaciones recibidas: Se suman ponderadamente las prestaciones brindadas en los comedores y los bolsones alimenticios. Se toman como ponderadores a los precios suministrados por el PRANI. En esta ponderación también se toman en cuenta las distintas frecuencias de recepción. En el caso de percepción de alimentos gratuitos se ponderan por los precios que surgen de la encuesta para esos mismos alimentos.

Origen de las prestaciones: La información provista por la ENGH no permite establecer de qué programas u organismos se recibieron las transferencias gratuitas de alimentos. A los efectos del presente trabajo, se recurrió a los siguientes supuestos: a) si en el hogar en el que se recibieron alimentos gratuitos sólo bajo la forma de “bolsones” había por lo menos un miembro jubilado o pensionado, se consideró que el origen de la prestación fue el INSSJYP. En caso contrario, se supuso que había sido obtenida a través de los programas de promoción y asistencia social; b) en el caso de las personas que recibieron alimentos gratuitos 'sólo en comedores', se consideró como prestador al INSSJYP cuando los beneficiarios eran jubilados o pensionados, y a los que no lo eran, se los tomó como beneficiarios de los programas de promoción y asistencia social; y c) en los hogares en que se recibieron alimentos tanto bajo la forma de “bolsones” como a través de los comedores, se consideró al INSSJYP como prestador cuando el beneficiario directo era jubilado o pensionado, y a los programas de promoción y asistencia social en caso contrario.

Deportes y recreación

Asistentes a educación elemental y media pública

Otros servicios urbanos

En este sector se pondera en un 50% según la distribución de los hogares y en un 50% según la incidencia promedio de la disponibilidad de los servicios de pavimento, alumbrado público y recolección de residuos en la cuadra, y electricidad y gas en el hogar (en el caso de gas se utiliza la variable de combustible utilizado para cocinar). Debe destacarse que este valor puede estar sobreestimado ya que, para la obtención de algunos de estos beneficios, los hogares deben realizar pagos.

B. Indicadores de desigualdad, concentración y progresividad

El coeficiente de Gini (G) captura en un único número la distribución del ingreso de cada sociedad. El Gini se computa como 1 menos 2 veces el área bajo la curva de Lorenz del ingreso. Es también posible calcularlo como:

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

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 modo tal que en el caso de los quintiles, $i=1, \dots, 5$; m es el ingreso promedio de la economía e Y_i es el ingreso de la persona o intervalo de ingreso i (Y_1 representa el ingreso del primer quintil e Y_5 el del quintil más rico).

El índice de concentración del gasto Cg se computa como un coeficiente de Gini sobre la curva de concentración de gastos. Esta curva indica la proporción de gastos que es asignada a la población con un ingreso menor o igual que un cierto valor x . Esta proporción se grafica contra la proporción de la población con un ingreso menor o igual que x .

Finalmente, 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.

Anexo estadístico

A. Impacto redistributivo del GPS

Cuadro A.1

*Participación de cada sector social en el incremento entre 1996 y 1998 del GPS en Sectores Sociales por nivel de gobierno
En porcentaje*

	Nación	Provincias y CBA	Municipios	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	39,2%	51,4%	1,3%	41,2%
Salud	30,6%	8,1%	15,5%	12,6%
Agua Potable y Alcantarillado	7,3%	3,8%	0,0%	3,7%
Vivienda y Urbanismo	0,1%	12,3%	0,0%	8,4%
Promoción y Asistencia Social	14,5%	21,9%	37,6%	23,5%
Trabajo	8,3%	6,2%	0,0%	5,5%
Otros Servicios Urbanos	0,0%	-3,8%	45,6%	5,1%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: DNP GS

Cuadro A.2

*Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales
Argentina, 1996
Millones de pesos*

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	3.633	2.505	1.995	1.810	1.380	11.323
Salud	2.023	1.141	762	648	258	4.831
Agua Potable y Alcantarillado	64	68	70	74	78	353
Vivienda y Urbanismo	363	314	227	146	88	1.139
Promoción y Asistencia Social	1.416	353	145	60	39	2.012
Otros Servicios Urbanos	403	440	462	482	498	2.285
Total	7.903	4.821	3.661	3.220	2.339	21.944

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNP GS.

Cuadro A.3

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1996

Estructura porcentual

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	32,09	22,12	17,62	15,98	12,19	100
Salud	41,87	23,62	15,76	13,41	5,33	100
Agua Potable y Alcantarillado	18,15	19,22	19,74	20,90	21,99	100
Vivienda y Urbanismo	31,91	27,60	19,97	12,82	7,69	100
Promoción y Asistencia Social	70,37	17,52	7,19	3,00	1,93	100
Otros Servicios Urbanos	17,63	19,27	20,23	21,10	21,77	100
Total	36,01	21,97	16,68	14,67	10,66	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS.

Cuadro A.4

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1997

Millones de pesos

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	4.040	2.800	2.226	1.991	1.510	12.567
Salud	2.142	1.208	806	686	273	5.114
Agua Potable y Alcantarillado	86	91	94	99	104	475
Vivienda y Urbanismo	433	374	271	174	104	1.356
Promoción y Asistencia Social	1.905	474	194	81	52	2.706
Otros Servicios Urbanos	427	467	490	511	528	2.423
Total Sectores Sociales	9.032	5.414	4.081	3.543	2.571	24.641

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS.

Cuadro A.5

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1997

Estructura porcentual

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	32,15	22,28	17,71	15,84	12,01	100
Salud	41,87	23,62	15,76	13,41	5,33	100
Agua Potable y Alcantarillado	18,15	19,22	19,74	20,90	21,99	100
Vivienda y Urbanismo	31,91	27,60	19,97	12,82	7,69	100
Promoción y Asistencia Social	70,39	17,51	7,18	2,99	1,93	100
Otros Servicios Urbanos	17,63	19,27	20,23	21,10	21,77	100
Total Sectores Sociales	36,66	21,97	16,56	14,38	10,43	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS.

Cuadro A.6

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1997

Pesos por habitante

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	399	359	334	333	296	352
Salud	212	155	121	115	53	143
Agua Potable y Alcantarillado	9	12	14	17	20	13
Vivienda y Urbanismo	43	48	41	29	20	38
Promoción y Asistencia Social	188	61	29	14	10	76
Otros Servicios Urbanos	42	60	74	85	103	68
Total	893	693	612	592	504	691

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS

Cuadro A.7

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1997

% del ingreso

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	25,52	10,64	6,31	4,00	1,58	5,64
Salud	13,53	4,59	2,29	1,38	0,28	2,29
Agua Potable y Alcantarillado	0,54	0,35	0,27	0,20	0,11	0,21
Vivienda y Urbanismo	2,73	1,42	0,77	0,35	0,11	0,61
Promoción y Asistencia Social	12,03	1,80	0,55	0,16	0,05	1,21
Otros Servicios Urbanos	2,70	1,77	1,39	1,03	0,55	1,09
Total	57,06	20,58	11,58	7,12	2,68	11,05

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS

Cuadro A.8

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1998

Millones de pesos

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	4.043	2.855	2.314	2.112	1.629	12.954
Salud	2.232	1.259	840	715	284	5.331
Agua Potable y Alcantarillado	91	96	99	104	110	499
Vivienda y Urbanismo	470	406	294	189	113	1.472
Promoción y Asistencia Social	2.065	517	213	89	57	2.942
Otros Servicios Urbanos	438	479	503	525	541	2.486
Total Sectores Sociales	9.339	5.612	4.263	3.734	2.735	25.683

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS

Cuadro A.9

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1998

Estructura porcentual

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	31,21	22,04	17,86	16,31	12,58	100
Salud	41,87	23,62	15,76	13,41	5,33	100
Agua Potable y Alcantarillado	18,15	19,22	19,74	20,90	21,99	100
Vivienda y Urbanismo	31,91	27,60	19,97	12,82	7,69	100
Promoción y Asistencia Social	70,20	17,57	7,24	3,04	1,95	100
Trabajo						
Otros Servicios Urbanos	17,63	19,27	20,23	21,10	21,77	100
Total Sectores Sociales	36,36	21,85	16,60	14,54	10,65	100

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS

Cuadro A.10

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1998

Pesos por habitante

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	395	361	343	349	315	359
Salud	218	159	125	118	55	148
Agua Potable y Alcantarillado	9	12	15	17	21	14
Vivienda y Urbanismo	46	51	44	31	22	41
Promoción y Asistencia Social	202	65	32	15	11	81
Otros Servicios Urbanos	43	61	75	87	105	69
Total	911	710	632	616	530	711

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS

Cuadro A.11

Impacto redistributivo del GPS en sectores sociales

Argentina, 1998

% del ingreso

	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	25,42	10,80	6,53	4,23	1,69	5,78
Salud	14,03	4,76	2,37	1,43	0,30	2,38
Agua Potable y Alcantarillado	0,57	0,36	0,28	0,21	0,11	0,22
Vivienda y Urbanismo	2,95	1,54	0,83	0,38	0,12	0,66
Promoción y Asistencia Social	12,98	1,95	0,60	0,18	0,06	1,31
Otros Servicios Urbanos	2,76	1,81	1,42	1,05	0,56	1,11
Total	58,71	21,23	12,03	7,47	2,84	11,47

Fuente: Elaborado en base a datos de la ENGH y DNGPS

B. Información adicional sobre cobertura

Cuadro B.1

Población de 6 a 24 años: indicadores de falencias y problemas de rendimiento en la escuela primaria y secundaria según quintiles de ingreso per cápita del hogar.

Total del país.

	Total	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		1	2	3	4	5
Población que no asiste a la escuela						
De 6 a 13 años (%)	1,1	2,2	0,5	0,3	0,0	0,0
De 14 a 18 años * (%)	26,8	38,5	30,0	20,4	12,8	4,9
De 14 a 18 años sin sec.completa (%)	26,8	38,3	29,4	20,1	10,9	4,0
Población de 6 a 24 años fuera del sistema escolar						
Años de escolaridad promedio	9,7	8,7	9,4	10,6	11,4	11,9
Edad promedio al dejar	15,6	14,7	15,4	16,6	17,5	17,0
Población de 14 a 24 años fuera del sistema escolar						
Años de escolaridad promedio	9,7	8,9	9,4	10,6	11,4	11,9
Edad promedio al dejar	15,7	14,8	15,4	16,6	17,5	17,0
Población de 6 a 24 años que asiste con rezago						
En primaria con rezago (%)	21,1	31,1	17,5	12,6	6,7	8,5
En secundaria con rezago (%)	42,1	50,5	43,8	42,8	31,3	30,3
Población de 6 a 24 años que asiste						
Repitió algún grado en primaria (%)	14,3	22,4	11,2	7,0	3,7	3,8
Repitió algún año en secundaria (%)	30,7	32,6	33,0	34,3	26,7	20,8
Población de 6 a 14 años que cursa o cursó primaria (completa o incompleta)						
Ingresó tardíamente a primaria (%)	6,0	7,9	5,3	3,8	4,1	4,5
Repitió algún grado (%)	17,0	27,1	13,2	8,0	4,3	4,4
Abandonó primaria sin finalizarla (%)	0,8	1,5	0,3	0,1	0,0	0,0
Población de 15 a 24 años que cursa o cursó secundaria (completa o incompl.)						
Ingresó tardíamente a secundaria (%)	15,6	24,7	19,5	11,2	8,8	8,5
Repitió algún año (%)	30,9	33,3	32,9	33,5	27,1	22,3
Abandonó secundaria sin finalizarla (%)	15,8	19,2	21,0	15,6	10,7	4,7
Población de 18 a 24 años que completó la escuela secundaria						
(%)	42,6	22,8	31,9	52,1	67,1	76,0
Edad media al completarla (18 a 24)	18,6	18,0	17,9	18,6	19,0	19,1

Fuente: Encuesta "Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales" INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

* Incluye tanto a los que terminaron como a los que no terminaron el nivel secundario.

Cuadro B.2

Tasa de cobertura y focalización de programas de provisión de textos y útiles escolares según quintiles de ingreso per cápita del hogar.

Total del país.

<i>Tasa de cobertura y Focalización de programas de provisión de textos y útiles escolares</i>	Total	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Tasa de cobertura						
Beneficiarios respecto del total de niños que asisten a escuela pública	46,1	56,3	41,2	31,4	30,3	23,0
Focalización						
Distribución de beneficiarios	100,0	60,4	23,1	9,4	5,6	1,4

Fuente: Encuesta “Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales” INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro B.3

Tasa de cobertura y focalización de programas alimentarios para niños de 3 y 4 años según quintiles de ingreso per cápita del hogar.

Total del país.

<i>Tasa de cobertura y Focalización de programas alimentarios para niños de 3 y 4 años</i>	Total	Quintil de ingreso per cápita del hogar				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Tasa de cobertura						
Total de beneficiarios respecto de la población de 3 y 4 años	17,8	19,2	21,5	20,0	13,6	19,1
Beneficiarios en jardines y guarderías respecto de la población de 3 y 4 años	14,0	13,3	16,1	17,6	13,4	19,1
Beneficiarios en comedores infantiles respecto de la población de 3 y 4 años	3,8	5,9	5,4	2,4	0,2	0,0
Población de 3 y 4 años que asiste a jardines y guarderías respecto de la población de 3 y 4 años	35,0	22,3	36,0	49,4	66,4	92,5
Beneficiarios en jardines y guarderías respecto de la población de 3 y 4 años que asiste	40,1	59,4	44,6	35,6	20,1	20,6
Focalización						
Distribución de beneficiarios en jardines, guarderías y otros	100,0	44,0	25,7	16,4	8,6	5,3
Distribución de beneficiarios en comedores infantiles	100,0	62,0	29,9	7,7	0,5	0,0

Fuente: Encuesta “Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales” INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro B.4

Tasa de cobertura y focalización de programas alimentarios en escuelas primarias (Comedores Escolares) según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país.

<i>Tasa de cobertura y Focalización de programas alimentarios en escuelas primarias</i>	<i>Total</i>	<i>Quintil de ingreso per cápita del hogar</i>				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Tasa de cobertura						
Beneficiarios respecto del total de niños de 6 a 13 años	40,0	61,1	38,7	28,6	17,4	13,9
Beneficiarios respecto del total de niños que asiste a escuela primaria	43,8	61,2	41,1	30,0	20,0	15,3
Beneficiarios respecto del total de niños que asiste a escuela primaria pública	57,0	66,7	50,6	46,7	36,4	44,1
Focalización						
Distribución de beneficiarios que asisten a escuela primaria pública	100,0	59,8	22,9	10,4	4,9	2,0

Fuente: Encuesta “Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales” INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro B.5

Tasa de cobertura y focalización de programas alimentarios para la población de 65 y más años según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país.

<i>Tasa de cobertura y Focalización de programas alimentarios para la población de 65 y más años</i>	<i>Total</i>	<i>Quintil de ingreso per cápita del hogar</i>				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Tasa de cobertura						
Beneficiarios respecto de la población de 65 y más años	5,4	21,8	8,6	4,4	2,1	0,1
Focalización						
Distribución de beneficiarios	100,0	41,9	31,3	17,4	9,0	0,4

Fuente: Encuesta “Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales” INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro B.6

Tasa de cobertura y focalización de programas de emergencias según quintiles de ingreso per cápita del hogar. Total del país.

<i>Tasa de cobertura y Focalización de programas de emergencias</i>	<i>Total</i>	<i>Quintil de ingreso per cápita del hogar</i>				
		Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Tasa de cobertura						
Hogares beneficiarios respecto del total de hogares	2,6	8,8	3,4	0,7	0,6	0,1
Focalización						
Distribución de hogares beneficiarios	100,0	64,5	24,7	5,5	4,5	0,8

Fuente: Encuesta “Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales” INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

Cuadro B.7

Tasa de cobertura y focalización de programas de atención a niños de 0 a 2 años y embarazadas, según quintiles de ingreso per cápita del hogar.

Total del país.

<i>Tasa de cobertura y Focalización de programas de atención a niños de 0 a 2 años y embarazadas</i>	<i>Total</i>	<i>Quintil de ingreso per cápita del hogar</i>				
		<i>Quintil 1</i>	<i>Quintil 2</i>	<i>Quintil 3</i>	<i>Quintil 4</i>	<i>Quintil 5</i>
Tasas de cobertura de programas de atención a niños						
Beneficiarios de provisión de leche respecto de la población de 0 a 2 años (A)	18,3	30,6	17,1	6,2	2,4	0,1
Beneficiarios de provisión de leche y control médico respecto de la población de 0 a 2 años (B)	6,2	9,3	6,9	2,0	0,5	0,8
Total de beneficiarios A + B	24,5	39,9	24,0	8,2	2,9	0,9
Beneficiarios de provisión de leche por Obra Social respecto de la población de 0 a 2 años (C)	11,4	4,7	13,5	19,4	29,2	28,8
Total de beneficiarios A + B + C	35,9	44,6	37,5	27,6	32,1	29,7
Focalización de programas de atención a niños						
Distribución de beneficiarios A + B	100,0	70,7	23,6	4,4	1,1	0,2
Tasas de cobertura de programas de atención a embarazadas						
Beneficiarias de provisión de leche respecto del total de embarazadas (A)	1,5	3,3	0,5	0,5	0,4	0,1
Beneficiarias de provisión de leche y control médico respecto del total de embarazadas (B)	12,1	21,7	9,5	4,1	0,6	0,2
Total de beneficiarias A + B	13,6	25,0	10,0	4,6	1,0	0,3
Beneficiarias de provisión de leche por Obra Social respecto del embarazadas (C)	1,8	1,1	1,0	0,9	6,3	3,9
Total de beneficiarias A + B + C	15,4	26,1	11,0	5,5	7,3	4,2
Focalización de programas de atención a embarazadas						
Distribución de beneficiarias A + B	100,0	74,7	19,5	4,8	0,8	0,2

Fuente: Encuesta “Condiciones de vida y acceso a programas y servicios sociales” INDEC – Secretaría de Desarrollo Social.

Referencias bibliograficas

Específicas

Diéguez, H.; Llach, J.J. y Petrecolla, A. (1991). *El gasto público social*. PRONATASS – ITDT. Buenos Aires.

DNPGS (1999a). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. Período 1980-1997*. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social.

DNPGS (1999b). *Caracterización y Evolución del Gasto Público Social. 1999*. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social.

Flood, C.; Gasparini, L.; Harriague, M. y Vélez, B. (1994). *El impacto distributivo del gasto público social en Argentina*. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

Flood, C.; Harriague, M. y Petrecolla, D. (1996). *Línea de pobreza y gasto público social*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social.

Gasparini, L. (1998). *El impacto redistributivo del Gasto Público Social. Discusión metodológica y una aplicación al sector educación: Argentina, 1996*. Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social.

Gasparini, L.; Porto, A. (1995). *Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una aplicación*. Porto Ed. Finanzas Públicas y Economía Espacial. U.N.L.P.

Gasparini, L.; Porto, A. (1992). *El impacto distributivo del Gasto Social*. Desarrollo Económico. v31, n°124.

INDEC (1998). *Encuesta nacional de gasto de los hogares. 1996/1997. Total del país. Resultados Definitivos*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Llach, J. J.; Montoya, S. (1999). *En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Area Metropolitana del Gran Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de políticas*. Mimeo.

Navajas, F. (1999). *El impacto distributivo de los cambios en precios relativos en la Argentina 1988-1998 y los efectos de las privatizaciones y la desregulación económica*. FIEL. La distribución del ingreso en la Argentina. En prensa.

Navajas, F.; Porto, A. (1994). *Budget shares, distributional characteristics, and the direction of tax reform*. Economics Letters nº45 pp. 475-479.

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

Van de Valle, D. (1997). *Assessing the welfare impacts of public spending*. Mimeo. World Bank.

Van de Valle, D.; Nead, K. (1995). *Public spending and the poor. Theory and evidence*. World Bank Book.

Vélez, C. E. (1996). *Gasto social y desigualdad. Logros y extravíos. Estudio de la incidencia del gasto público social en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Misión Social.

Zaltsman, A. (1999) Mimeo. Dirección Nacional de Programación del Gasto Social.

Adicionales.

Betts, R.; Roemer, J. (1998). *Equalizing opportunity through educational finance reform*. LACEA/IDB/World Bank Inequality and Poverty Network. Buenos Aires.

Bouillon C.; Legovini, A.; Lustig, N. (1998). *Rising Inequality in Mexico: Returns to Household Characteristics and the "Chiapas Effect"*. LACEA/IDB/World Bank Inequality and Poverty Network.

Bourguignon, F.; Fournier, M.; Gurgand, M. (1998). *Distribution, Development and Education: Taiwan, 1979-1994*. LACEA/IDB/World Bank Inequality and Poverty Network.

Bucheli, M. (1997). *La distribución del gasto público en la enseñanza*. CEPAL. Montevideo.

Davrieux, H. (1991). *Desigualdad y Gasto Público en los 80*. Estudio CINVE 13. Montevideo.

Fere, J.C. (1997). *Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso*. Revista CEPAL 61, Santiago de Chile, abril 1997.

Figueroa, A. (). Perú: Social Policies and Economic Adjustment in the 1980s. En Fridman, Lustig, and Legovini.

Gasparini, L.; Porto, A. (1998). *Wages, Employment and Expenditures in the Municipal sector of Buenos Aires Province*. U.N.L.P. (Programa de Incentivos a docentes – investigadores).

Lorenzelli, M. (1997) *Gasto Público Social: ¿ajuste fiscal o redistribución de ingresos?*. Cuadernos del CLAEH n°78-79. Montevideo.

Navarro J.C. (1991). *Gestión fiscal y distribución del ingreso en Venezuela*. BID. Programa para la Red de Centros de Investigación Económica. Instituto de Estudios Superiores de Administración. Caracas, noviembre 1991.

Progreso Económico y Social en América Latina (1994). *Tema especial: Descentralización fiscal: la búsqueda de equidad y eficiencia*. Octubre. Washington.

Rodríguez, J.; Alber, D. () *Asistencia a la escuela y participación en el mercado laboral de los menores en el Perú entre 1985 y 1994*. En el marco del proyecto Family Welfare and children's schooling: a study of Chile, Perú, and México during the 1980's. Ford Foundation / Spencer Foundation .

Santana, I.; Rathe, M. (1992). *El impacto distributivo de la gestión fiscal en la República Dominicana*. BID, Serie documentos de trabajo 107, Marzo. Washington.

Smeeding, T.; Saunders, P.; Coder, J.; Jenkins, S.; Fritzell, J.; Hagenars, A.; Hauser, R. and Wolfson, M. (1993). *Poverty, Inequality and family living standards impacts across seven nations: the effect of noncash subsidies for health, education and housing*. Review of Income and Wealth. Series 39, Number 3, September 1993.

Urriola, R. (1997). *Incidencia del Gasto Público Social en Ecuador*. CEPAL. Serie Política Fiscal 97. Santiago de Chile.

Vélez, C. E.; Castaño, E. and Deutsch, R. (1998). *An economic interpretation of Colombia's SISBEN: A Composite Welfare Index Derived from the optimal Scaling Algorithm*. LACEA/IDB/World Bank Inequality and Poverty Network.