

DE ECONOMIA

CUADERNOS

Nº 50

El impacto distributivo
del gasto público en
sectores sociales en la
Provincia de
Buenos Aires.



Ministerio de Economía
de la Provincia de Buenos Aires
República Argentina

El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires.

Un análisis en base a la Encuesta de Desarrollo Social

El Dr. Leonardo Gaparini dirigió la tarea realizada por la Lic. Verónica Alaimo, el Lic. Fernando Cuenin, el Sr. Mariano Rabassa y el Sr. Guillermo Vúletin.*

Las opiniones vertidas no comprometen la posición oficial del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Plata, Julio de 2000.

* Se agradecen los muy valiosos comentarios de Daniel Cotlear (Banco Mundial), la asistencia de Juan Matías Sánchez y Lisandro Menéndez Paratore (Grupo de Investigación Económica del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires) y la información suministrada por Gabriel Esterelles, Enrique Mendiguren (Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires) y Damián Bonari (Ministerio de Economía). Los errores son de nuestra responsabilidad.

Autoridades

Dr. Carlos Ruckauf
Gobernador

Ing. Felipe Solá
Vicegobernador

Lic. Jorge Emilio Sarghini
Ministro de Economía

Lic. Gerardo Otero
Subsecretario de Finanzas

Lic. Sergio Bugallo
Subsecretario de Ingresos Públicos

Lic. Carlos Fernández
Subsecretario de Política y Coordinación Fiscal

Director: **Lic. Jorge Emilio Sarghini**

Coordinador: **Lic. Lisandro Menéndez Paratore**

Prólogo

La teoría económica, en particular la rama de las finanzas públicas, identifica tres funciones básicas a cargo del Estado: asignación, estabilización y distribución del ingreso. En un contexto de mayor estabilidad instaurado a inicios de los '90 a partir de las reformas contempladas en el Plan de Convertibilidad y mediante un fuerte proceso de privatizaciones que implicó el paso de un Estado empresario a otro básicamente regulador, el ensanchamiento de la brecha entre ricos y pobres ha llevado a que la cuestión distributiva ocupe un rol central en la agenda del sector público.

La evidencia empírica y la teoría demuestran que el gasto público en los sectores sociales, es uno de los instrumentos más poderosos que posee el Estado para afectar la distribución del ingreso y el bienestar presente y futuro de los ciudadanos.

No obstante, una política social que busque reducir las desigualdades existentes logrando una mayor inclusión social, no solo requiere de la voluntad política y el esfuerzo de los distintos niveles de gobierno, sino

también de un adecuado conocimiento de las virtudes y falencias de los instrumentos con que se cuenta. Esto último, en conjunción con la mayor disponibilidad de datos que relevan las cuestiones sociales que afectan a nuestra provincia, sienta las bases para desarrollar programas sociales que redunden en una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

En esta entrega de "Cuadernos de Economía" se presenta un análisis detallado de la incidencia distributiva del gasto público social consolidado de la provincia de Buenos Aires para los años 1997-2000. En base a los datos suministrados por la Encuesta de Desarrollo Social se identifican los principales destinatarios por grupo de ingreso y el nivel de cobertura del gasto social bonaerense. Posteriormente se presenta un ejercicio de simulación, en el cual a partir de distintos supuestos sobre eficiencia en la gestión pública e incidencia tributaria se cuantifica el efecto distributivo de la política fiscal en la provincia. Finalmente, se resumen los principales resultados obtenidos.

Jorge Emilio Sarghini

Ministro de Economía
Provincia de Buenos Aires

Indice

El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires

	Pág.
INTRODUCCION	9
CAPITULO 1: ANTECEDENTES	10
CAPITULO 2 LOS DATOS: GASTOS Y ENCUESTA DE DESARROLLO SOCIAL	15
1. EL GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	15
2. LA ENCUESTA DE DESARROLLO SOCIAL	18
CAPITULO 3: LA DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	20
CAPITULO 4: RESULTADOS POR SECTOR	24
1. EDUCACION Y CULTURA	24
1.1. INCIDENCIA	26
1.2. COBERTURA	36
2. SALUD	38
2.1. INCIDENCIA	40
2.2. COBERTURA	44
2.3. ELECCION PUBLICO-PRIVADO	46
2.4. UTILIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD	47
3. PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL	49
3.1. INCIDENCIA	51
3.2. TOTAL DE PROGRAMAS	57
3.3. COBERTURA	62
3.4. ELECCION PUBLICO-PRIVADO	65
4. AGUA Y CLOACAS	65
4.1. INCIDENCIA	66
4.2. COBERTURA	68

4.3. ALGUNOS PUNTOS ESPECIALES DEL SECTOR	70
5. VIVIENDA	71
5.1. INCIDENCIA	72
5.2. COBERTURA	73
5.3. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL SECTOR	74
6. SERVICIOS URBANOS	78
6.1. INCIDENCIA	79
6.2. COBERTURA	83
CAPITULO 5: ANALISIS AGREGADO Y COMPARATIVO POR SECTORES	84
1. COMPARACION ENTRE SECTORES	87
CAPITULO 6: EL IMPACTO DEL GASTO SOBRE LA DESIGUALDAD	90
CAPITULO 7: RESUMEN Y COMENTARIOS	92
APENDICE	94
BIBLIOGRAFIA	109

Introducción

Los estudios de impacto o incidencia distributiva del gasto social están destinados a identificar a los beneficiarios de los programas sociales instrumentados públicamente, con el objeto de evaluar su efecto sobre la distribución del ingreso y la pobreza. Este tipo de estudios constituye un insumo esencial para evaluar el grado de cumplimiento de la meta estatal de reducir las inequidades sociales.

En este trabajo se estima el impacto del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires en base a la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) y a datos del presupuesto consolidado de la provincia de Buenos Aires para 1997 y 2000. La distribución de los beneficiarios de cada finalidad del gasto social por quintiles de ingreso obtenida de la EDS es utilizada para asignar el gasto social bonaerense y de esta forma evaluar el grado de focalización de las políticas sociales en el ámbito de la provincia. En particular, se estudian los sectores de educación, salud, promoción y asistencia social, agua y cloacas, vivienda y servicios urbanos. Se complementa el análisis de incidencia con una cuantificación de la

cobertura de cada programa, una comparación de la provisión pública y privada y una evaluación de aspectos particulares de cada sector.

El informe se ordena de la manera siguiente. En la sección 2 se reseñan los antecedentes de trabajos de incidencia distributiva del gasto público en la Argentina. En la sección 3 se detallan las principales características de la información utilizada: los gastos en la provincia de Buenos Aires y la Encuesta de Desarrollo Social. La sección 4 incluye estadísticas acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso en la provincia de Buenos Aires de acuerdo a los datos provenientes de la EDS. La sección 5 es la más extensa del trabajo. En ella se analizan los seis sectores sociales mencionados. Los resultados agregados y comparativos entre sectores se presentan y discuten en la sección 6, mientras que en la sección 7 se analiza el impacto del total del gasto social sobre la distribución del ingreso. En la sección 8 se concluye con un resumen de los principales resultados. Se incluye un apéndice con cuadros y un detalle de las siglas utilizadas en el trabajo.

Capítulo 1 Antecedentes

El estudio sistemático de la incidencia del gasto público social en la Argentina en base a encuestas de hogares se inicia a finales de los ochenta con dos trabajos pioneros. Petrei (1988) incluyó a la Argentina en un trabajo en cinco países latinoamericanos sobre el gasto en agua potable y alcantarillado, educación, salud, seguridad social y vivienda. Diéguez, Llach y Petrecolla (1991) ampliaron la cobertura del análisis a otros sectores sociales y consideraron el financiamiento del gasto y el subsidio neto implícito en el proceso fiscal gastos-impuestos. Porto y Gasparini (1992) utilizaron los resultados de esos trabajos para obtener medidas del impacto distributivo de varios programas públicos.

La década del noventa ha sido más fructífera en trabajos de incidencia, debido al menos a dos razones: (i) un creciente interés por temas sociales, posiblemente como resultado de una menor preocupación por las crisis macroeconómicas que habían casi monopolizado la atención de la profesión, y (ii) una mayor disponibilidad de encuestas y de medios para procesarlas de manera rápida. Contribuyó sustancialmente a este auge la existencia de una oficina en el gobierno nacional dedicada en parte a monitorear y analizar el impacto distributivo del gasto social. De la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social han salido buena parte de los trabajos sobre el tema en la última década: Flood, Harriague y Gasparini (1993), Flood, Harriague, Gasparini y Vélez (1994), Gasparini, Bonari y Fassio (1998), Harriague y Gasparini (1999) y DNPGS (1999b). Estos trabajos se nutren del módulo de uso de servicios sociales incorporado en la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1992, de un módulo semejante incluido en la EPH de Mendoza de 1996 y de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares de 1996/7. Gasparini (1999b) y Llach y Montoya (1999) utilizaron esas fuentes para obtener estimaciones de la evolución del impacto redistributivo del presupuesto en la última década.

La provincia de Buenos Aires es una de las pocas jurisdicciones que cuenta con trabajos específicos de incidencia distributiva del gasto público provincial y local. En Gasparini y Porto (1995a) se realiza un extenso análisis de la incidencia del gasto en la provincia en base a información de

Flood y otros. (1994). Gasparini y Porto (1995b) ejemplifican el funcionamiento de varios índices de progresividad con datos de la provincia. Finalmente, en un trabajo preliminar al presente, Gasparini y Alaimo (2000) estiman la incidencia del gasto social en la provincia a partir de datos del Gran Buenos Aires y de la región Pampeana, obtenidos de la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares.

En 1996/7 se realizó la primera Encuesta de Desarrollo Social, la cual contiene información más detallada acerca del uso de programas sociales. En un reciente trabajo para el *Poverty Report* de Argentina realizado por el Banco Mundial (World Bank, 2000) se utiliza esa encuesta para caracterizar a los beneficiarios de varios programas públicos en el área social (Paqueo y Lee, 2000). El trabajo no incluye información sobre gastos públicos y por ende no reporta resultados de incidencia del gasto social. La EDS es particularmente útil para un estudio de incidencia en la provincia por dos razones: (i) incluye abundante información acerca del uso de servicios sociales, y (ii) fue realizada en varias localidades de la provincia de Buenos Aires, no sólo en el GBA. El presente trabajo combina información de la EDS con datos presupuestarios del consolidado provincia-municipios.

En el Cuadro N° 1 se presentan los resultados de incidencia obtenidos en los principales trabajos citados. El Cuadro N° 2 incluye los resultados de los estudios para la provincia de Buenos Aires. La información de cada programa se presenta discriminada en quintiles de ingreso per cápita familiar. Los trabajos analizados difieren en su cobertura del gasto social. Si bien es útil contar con esta información agregada, no deben realizarse comparaciones apresuradas, ya que las metodologías utilizadas difieren significativamente entre los estudios analizados. Por citar sólo un ejemplo, los quintiles utilizados en todos los trabajos incluyen un número semejante de hogares, con excepción del estudio de Paqueo y Lee (2000), en el que se forman los quintiles con igual número de individuos. Dado que los quintiles inferiores de la distribución del ingreso per cápita familiar reúnen una proporción sustancialmente mayor de personas, los resultados no son comparables. Esta diferencia, por ejemplo, explica parte del menor sesgo pro-pobre del gasto en educación primaria captado en Paqueo y Lee (2000).

Pese a las diferencias metodológicas, varios resultados cualitativos se repiten en los estudios del Cuadro N° 1. El gasto en educación es pro-pobre, es decir el beneficio del gasto público en ese sector aumenta a medida que disminuye el ingreso familiar. Este resultado se debe a una mayor concentración de los estudiantes de escuelas primarias públicas en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso per cápita. La influencia del gasto en colegios secundarios públicos sobre el resultado de incidencia global es relevante, aunque menor a la primaria, dado el menor gasto y el menor sesgo pro-pobre de la distribución de beneficiarios. En todos los estudios analizados la educación superior es claramente un programa pro-rico. El porcentaje del gasto que beneficia al primer quintil no ha superado el 16%. Es interesante ver la discriminación que se presenta en DNPGS (1999b) entre educación terciaria y universitaria. Si bien el gasto en ambas

es pro-rico, la distribución de los subsidios a la enseñanza terciaria es significativamente menos sesgada hacia los estratos superiores de ingreso. Este resultado es importante para el caso bonaerense, ya que el gasto en educación superior de la provincia se concentra en institutos terciarios y no en universidades. Gasparini y Alaimo (2000) encuentran que la participación del primer quintil asciende al 15% al ignorar las universidades.

El gasto en salud está sesgado hacia los quintiles inferiores de la distribución, ya que son las personas de menores recursos las que hacen un mayor uso de los hospitales y salitas médicas financiados públicamente. La participación del quintil más rico en los beneficios de la atención médica estatal se ha mantenido en alrededor del 5% a lo largo de los distintos estudios. En algunos trabajos se analiza el gasto en obras sociales, el cual tiende en general a ser relativamente uniforme entre quintiles.

CUADRO N° 1
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO SOCIAL. ANTECEDENTES.
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR QUINTILES

Petrei (1988)	1	2	3	4	5	Total
Educación	28%	20%	18%	17%	17%	100%
Básica	40%	25%	16%	11%	9%	100%
Media	26%	21%	21%	18%	14%	100%
Superior	8%	9%	18%	27%	38%	100%
Salud	51%	17%	19%	8%	4%	100%
Seguridad social	10%	13%	20%	23%	34%	100%
Agua Potable y Alcantarillado	16%	19%	24%	22%	19%	100%
Vivienda y Urbanismo	73%	24%	3%	0%	0%	100%
Diéguez et al. (1991)	1	2	3	4	5	Total
Educación						
Básica	36%	23%	17%	13%	10%	100%
Terciario	8%	9%	18%	27%	38%	100%
Salud						
Atención pública	44%	23%	17%	11%	5%	100%
Obras sociales	12%	15%	18%	21%	34%	100%
Agua y cloacas	17%	21%	24%	20%	18%	100%
Vivienda						
Programas sociales	43%	19%	13%	14%	10%	100%
Banco Hipotecario	16%	17%	16%	20%	32%	100%
Asistencia social	40%	40%	20%	0%	0%	100%
Servicios urbanos	21%	18%	18%	19%	24%	100%
Flood y otros (1994)	1	2	3	4	5	Total
Educación	32%	19%	21%	16%	13%	100%
Elemental	43%	21%	20%	12%	5%	100%
Media	29%	19%	26%	16%	11%	100%
Terciaria	8%	11%	16%	26%	39%	100%
Salud - Atención Médica	37%	16%	26%	15%	5%	100%
Salud - Obras sociales	20%	22%	22%	20%	17%	100%
Agua y Servicios Sanitarios	25%	19%	22%	18%	15%	100%
Nutrición	50%	18%	20%	10%	2%	100%
Vivienda	20%	18%	26%	19%	17%	100%
Promoción Social	46%	19%	23%	7%	4%	100%
Trabajo	14%	16%	21%	26%	21%	100%
Cultura, Deportes y Recreación	14%	13%	17%	23%	34%	100%
Ciencia y Técnica	8%	11%	16%	26%	39%	100%
Otros Servicios Urbanos	26%	19%	21%	18%	15%	100%

continúa

CUADRO N° 1
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO SOCIAL. ANTECEDENTES.
ESTRUCTURA PORCENTUAL POR QUINTILES

continuación

DNPGS (1999b)	1	2	3	4	5	Total
Educación, Cult., Ciencia y Tec.	32%	22%	18%	16%	12%	100%
Educacion	33%	22%	17%	15%	11%	100%
Elemental	47%	24%	15%	9%	6%	100%
Media	29%	24%	20%	17%	10%	100%
Terciaria	16%	19%	22%	24%	19%	100%
Universitaria	6%	15%	20%	31%	29%	100%
Cultura	28%	22%	19%	17%	14%	100%
Ciencia y Técnica	8%	16%	21%	29%	26%	100%
Salud	42%	24%	16%	13%	5%	100%
Agua Potable y Alcantarillado	18%	19%	20%	21%	22%	100%
Vivienda y Urbanismo	32%	28%	20%	13%	8%	100%
Promoción y Asistencia Social	70%	18%	7%	3%	2%	100%
Otros Servicios Urbanos	18%	19%	20%	21%	22%	100%
Llach y Montoya (1999)	1	2	3	4	5	Total
Educación						
Básica	39%	20%	22%	13%	6%	100%
Terciaria	8%	11%	16%	26%	39%	100%
Salud						
Atención pública	37%	16%	26%	15%	5%	100%
Obras sociales	20%	22%	22%	20%	17%	100%
Agua y cloacas	25%	19%	22%	18%	16%	100%
Vivienda	43%	19%	13%	14%	10%	100%
Asistencia social	46%	19%	23%	7%	4%	100%
Trabajo						
Empleo y desempleo	46%	19%	23%	7%	4%	100%
Asignaciones familiares	24%	21%	21%	20%	13%	100%
Servicios urbanos	22%	18%	22%	19%	19%	100%
Paqueo y Lee (2000)	1	2	3	4	5	Total
Educación						
Primaria	33%	25%	19%	15%	8%	100%
Secundaria	21%	24%	23%	19%	12%	100%
Terciario	10%	12%	17%	26%	34%	100%
Asistencia social	47%	29%	15%	6%	2%	100%
Vivienda	22%	24%	17%	17%	21%	100%

Fuente: ver referencias.

CUADRO N° 2
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO SOCIAL. ANTECEDENTES.
TRABAJOS PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
(Estructura porcentual por quintiles)

Gasparini y Porto (1995)	1	2	3	4	5	Total
Educación						
Preescolar	37%	23%	19%	12%	9%	100%
Primaria	41%	21%	20%	12%	6%	100%
Secundaria	30%	20%	25%	15%	10%	100%
Terciario	10%	11%	14%	26%	39%	100%
Salud	35%	17%	25%	16%	7%	100%
Asistencia social	46%	19%	24%	7%	5%	100%
Vivienda	20%	19%	26%	19%	16%	100%
Servicios especiales urbanos	17%	17%	18%	20%	27%	100%
Gasparini y Alaimo (2000)	1	2	3	4	5	Total
Educación	33%	26%	20%	14%	7%	100%
Elemental	41%	27%	18%	10%	5%	100%
Media	26%	27%	23%	17%	8%	100%
Terciaria	15%	16%	25%	26%	19%	100%
Salud	45%	21%	20%	10%	4%	100%
Agua potable y alcantarillado	14%	20%	23%	23%	20%	100%
Vivienda y urbanismo	31%	42%	12%	9%	7%	100%
Promoción y asistencia social	67%	18%	10%	3%	2%	100%
Otros servicios urbanos	17%	21%	24%	22%	17%	100%
Total	37%	24%	19%	13%	8%	100%

Fuente: ver referencias.

Casi todos los estudios coinciden en señalar una distribución relativamente uniforme de los beneficios de la provisión pública de agua potable y alcantarillado. En cambio, hay pocas similitudes en los resultados de incidencia del gasto en vivienda entre estudios. Esas divergencias responden a políticas sectoriales cambiantes en el tiempo y a diferencias metodológicas entre los trabajos analizados. Mientras que en algunos se señala un impacto redistributivo sustancial del sector, en otros se pone en duda el carácter pro-pobre de este programa.

La promoción y asistencia social ha sido considerada sistemáticamente como uno de los sectores con

mayor fuerza redistributiva por peso gastado. Todos los trabajos coinciden en este diagnóstico, pese a que algunos difieren en las estimaciones de su incidencia por quintiles. En contraste, el gasto en servicios urbanos es bastante uniforme entre quintiles, conclusión que es compartida por todos los trabajos citados.

Algunos estudios de incidencia también han considerado las erogaciones en otros sectores, como seguridad social y trabajo. La seguridad social aparece como un programa pro-rico, si se ignora su financiamiento. En cambio, el gasto en trabajo es pro-pobre, en especial desde la incorporación del seguro de desempleo.

Capítulo 2

Los datos: gastos y encuesta de Desarrollo Social

Un trabajo de incidencia del gasto se nutre de dos fuentes básicas de datos. Por un lado se requiere información sobre los gastos públicos en los programas analizados. Las erogaciones pueden ser ejecutadas o presupuestadas según se trate de un análisis *ex-post* o *ex-ante* del impacto del gasto. El segundo requerimiento informativo es una encuesta de hogares que capte el uso de los servicios provistos públicamente y el destino de las transferencias estatales. Esta sección está destinada a detallar los datos utilizados en este trabajo.

1. EL GASTO PUBLICO SOCIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Los habitantes de la provincia de Buenos Aires se benefician del gasto público social de tres niveles

diferentes de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. Este trabajo se concentra en la incidencia de los gastos ejecutados por la provincia y los municipios. Se excluyen los gastos sociales nacionales por dos razones: su asignación entre jurisdicciones suele ser difusa¹ y su importancia presupuestaria es menor.²

El Cuadro N° 3 presenta el gasto público provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires clasificado por finalidad para los años 1997 (ejecutado) y 2000 (presupuestado).³

Se utilizan los datos para 1997 porque dicho año coincide con la realización de la EDS y se incorpora el presupuesto del año 2000 como ejercicio de simulación de la incidencia distributiva del mismo.

CUADRO N° 3
GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997 Y 2000
(En millones de pesos de 1997)

	1997			2000		
	Provincia	Municipios	Total	Provincia	Municipios	Total
I. Funcionamiento del Estado	3,392	930	4,322	3,955	1,084	5,040
II. Gasto público social	5,473	1,882	7,356	5,974	2,000	7,974
III. Gasto público en servicios económicos	1,084	254	1,337	649	152	801
IV. Servicios de la deuda pública	226	21	247	298	27	325
V. A clasificar	2		2			0
Total	10,177	3,087	13,264	10,876	3,264	14,140

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados-Secretaría de Programación Económica y Regional.

¹ Muchos gastos nacionales son administrativos (ej. gastos generales del Ministerio de Educación) y por ende de difícil asignación entre provincias y municipios.

² La participación nacional en el gasto público consolidado en sectores sociales apenas alcanzó el 17% en 1997 (DNP GS, 1999a). La Nación transfiere fondos para que las provincias ejecuten programas sociales. Estos gastos son considerados "provinciales" y por lo tanto analizados en este trabajo.

³ La información provincial fue suministrada por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires y la información municipal por la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional).

En 1997 el sector público provincial y municipal consolidado de la provincia de Buenos Aires gastó 13.264 millones de pesos, lo que representa alrededor de un 16% del producto bruto interno provincial. Si el gasto se hubiera distribuido de manera uniforme, el sector público provincial y municipal habría gastado

967 pesos por cada bonaerense en 1997. Sin embargo, el gasto no se asigna igualitariamente entre individuos. Algunos individuos se benefician en mayor medida que otros del accionar estatal. Precisamente, el objetivo de este trabajo es estimar cómo se distribuyen los beneficios del gasto público.

CUADRO N° 4
GASTO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES. 1997 Y 2000
(En porcentajes)

	1997			2000		
	Provincia	Municipios	Total	Provincia	Municipios	Total
I. Funcionamiento del Estado	33%	30%	33%	36%	33%	36%
II. Gasto público social	54%	61%	55%	55%	61%	56%
III. Gasto público en servicios económicos	11%	8%	10%	6%	5%	6%
IV. Servicios de la deuda pública	2%	1%	2%	3%	1%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Programación Económica y Regional.

Los gastos presupuestariamente más importantes son los que se consideran *sociales*. El gasto público social representa alrededor del 55% del gasto consolidado Provincia-municipios (ver Cuadro N° 4). Le siguen en importancia las erogaciones destinadas a funcionamiento del Estado: administración general, justicia, defensa y seguridad. Los gastos en servicios económicos y en servicios de la deuda pública tienen una relevancia menor. En este trabajo se sigue la práctica usual de computar la incidencia distributiva de la finalidad *gasto público social* (GPS) solamente. Esta decisión responde a dos razones: (i) el gasto social es el más importante presupuestariamente, y (ii) existen dificultades conceptuales y prácticas en estimar la incidencia de los gastos en funcionamiento del Estado, servicios económicos y servicios de la deuda pública. Estos servicios reúnen en general las características de los bienes públicos ⁴

(dificultad de exclusión y no rivalidad en el consumo) por lo que su asignación entre individuos no es clara.

El Cuadro N° 5 muestra las participaciones dentro del gasto público social de las diversas funciones. Para el consolidado provincia-municipios en 1997, el gasto en educación y cultura es el más importante, con una participación del 46%. Le sigue en importancia el gasto en salud (atención médica), que representa el 19% del gasto consolidado. Esta cifra excluye a las obras sociales debido a que la provincia no consolida en el presupuesto provincial el gasto del Instituto Obra Médico Asistencial (IOMA). En informes anteriores este gasto estaba incluido debido a que se utilizaban datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (DGSC), que sigue la metodología de incorporar la totalidad de las erogaciones de las obras sociales en el gasto total consolidado. En este trabajo se utilizará el gasto de IOMA para cuantificar la incidencia del mismo sobre los bonaerenses.

⁴ La existencia de seguridad pública, por ejemplo, beneficia a todos los habitantes, pero por diversas circunstancias algunos individuos obtienen más beneficios que otros (ej. porque tienen más bienes que proteger, o porque están más expuestos al crimen). No es sencillo, en especial con las encuestas de hogares disponibles en la Argentina, hacer estimaciones de la distribución de estos beneficios. El caso de la finalidad administración general es aún más complicado. Ver Gasparini y Porto (1995a) para estimaciones de incidencia donde se incluyen todas las finalidades del gasto.

CUADRO N° 5
GASTO PUBLICO SOCIAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES. 1997 Y 2000. CLASIFICACION POR FUNCION

(En millones de pesos de 1997)

	1997			2000		
	Provincia	Municipios	Total	Provincia	Municipios	Total
1. Salud (*)	918	472	1,389	1,031	530	1,561
2. Promoción y asistencia social	589	223	811	491	186	677
3. Seguridad social	235	0	235	235	0	235
4. Educación y cultura	3,211	136	3,348	3,621	154	3,775
5. Ciencia y técnica	11	2	13	13	2	15
6. Asuntos laborales	63	1	64	155	3	158
7. Vivienda y urbanismo	227	48	275	179	38	217
8. Ecología y saneamiento ambiental	194	111	306	84	116	200
9. Deportes y recreación	25	0	25	22	0	22
10. Otros servicios urbanos	0	889	889	0	924	924
Total	5,473	1,882	7,356	5,832	1,953	7,785

Nota: (*) Corresponde únicamente al gasto en atención médica. El gasto de la obra social provincial IOMA es extrapresupuestario.

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Programación Económica y Regional.

Las funciones que siguen en importancia presupuestaria son otros servicios urbanos (que incluye entre los principales rubros recolección de residuos, barrido y limpieza, alumbrado público y conservación de la vía pública) y promoción y asistencia social, con un 12% y 11% del gasto, respectivamente. Vivienda y urbanismo, al igual que ecología y saneamiento ambiental, representa el 4% del GPS de provincia y municipios, en tanto que el sistema previsional participa con el 3% del mismo y asuntos laborales con el 1% restante.⁵

Las cifras municipales para el año 2000 se estimaron del siguiente modo: en primer lugar, se calcularon las tasas de crecimiento del gasto provincial en cada función entre 1997 y 2000; luego, se aplicaron dichas tasas a los gastos municipales de 1997. En el caso de otros servicios urbanos se utilizó la tasa de crecimiento promedio del GPS provincial debido a que esta función no existe en este nivel de gobierno.

Teniendo en cuenta esto, el Cuadro N° 5 muestra que las funciones que aumentaron su participación en el consolidado provincia-municipios entre 1997 y 2000 son educación y cultura, salud y asuntos labora-

les. en contraste, promoción y asistencia social, vivienda y urbanismo y ecología y saneamiento ambiental representan un porcentaje menor del GPS consolidado.

El Cuadro N° 5 resalta las diferentes responsabilidades del gasto social entre las dos jurisdicciones consideradas. Mientras que los gastos en educación, salud y promoción y asistencia social son los más relevantes para el gobierno provincial, los municipios concentran sus erogaciones en servicios urbanos y salud.

El análisis de incidencia de este trabajo centra la atención en aquellas erogaciones estatales que no responden directamente a un aporte personal y que por ende tienen potencialmente un claro componente redistributivo. Sin embargo, incluye el impacto distributivo de las erogaciones de la obra social provincial IOMA, a pesar de que éstas se financian fundamentalmente con aportes y contribuciones de empleados y empleadores, ignorando la incidencia de dicho financiamiento. En cambio, se ignoran en el análisis los gastos en ciencia y técnica por no existir en la encuesta de hogares utilizada información para asignar estas erogaciones por estratos de ingreso. Tampoco se incluye el gasto en asuntos laborales y en deportes y recreación.

El Cuadro N° 6 presenta aquellas erogaciones para las cuales se aplicará el análisis de incidencia. El gasto total a asignar representa el 95% del gasto en servicios sociales y más de la mitad del gasto total consolidado. Asimismo, el cuadro muestra las erogaciones del IOMA, no incorporadas en los cuadros anteriores.

⁵ La escasa participación relativa del gasto en previsión social se debe a que la provincia considera el gasto del Instituto de Previsión Social y las Cajas de Previsión Social (Policía, etc.), al igual que el de IOMA, como un gasto extrapresupuestario que no consolida. Los \$235 millones que figuran en el Cuadro N° 5 corresponden a transferencias de la Administración Central a estos organismos.

CUADRO N° 6
GASTO PUBLICO SOCIAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES. 1997 Y 2000. GASTOS ANALIZADOS EN ESTE TRABAJO
 (En millones de pesos de 1997)

	1997			2000		
	Provincia	Municipios	Total	Provincia	Municipios	Total
Salud	918	472	1,389	1,056	543	1,599
Promoción y asistencia social	589	223	811	503	190	693
Educación y cultura	3,211	136	3,348	3,709	158	3,866
Vivienda y urbanismo	227	48	275	183	39	223
Ecología y saneamiento ambiental	194	111	306	86	119	204
Otros servicios urbanos	0	889	889	0	947	947
Total presupuestario	5,139	1,879	7,018	5,538	1,995	7,533
IOMA	534		534	638		638
Total	5,673	1,879	7,552	6,175	1,995	8,170

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Programación Económica y Regional.

CUADRO N° 7
GASTO PUBLICO SOCIAL PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES. 1997 Y 2000. GASTOS ANALIZADOS EN ESTE TRABAJO
 (En porcentajes)

	1997			2000		
	Provincia	Municipios	Total	Provincia	Municipios	Total
Salud	16%	25%	18%	17%	27%	20%
Promoción y asistencia Social	10%	12%	11%	8%	10%	8%
Educación y cultura	57%	7%	44%	60%	8%	47%
Vivienda y urbanismo	4%	3%	4%	3%	2%	3%
Ecología y saneamiento ambiental	3%	6%	4%	1%	6%	3%
Otros servicios urbanos	0%	47%	12%	0%	47%	12%
Total presupuestario	91%	100%	93%	90%	100%	92%
IOMA	9%	0%	7%	10%	0%	8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Programación Económica y Regional.

En el Cuadro N° 7 se computa la participación de cada función en el total de gastos a analizar en este trabajo. Este cuadro es importante ya que pone de manifiesto cuáles son los programas con una influencia decisiva en el resultado final de incidencia del gasto total. Resulta claro que el resultado de incidencia en el sector de educación y en menor medida en salud, otros servicios urbanos y promoción y asistencia social va a determinar la incidencia de todo el gasto social.

2. LA ENCUESTA DE DESARROLLO SOCIAL

La Argentina cuenta con tres encuestas de hogares nacionales: la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) y la Encuesta de Desarrollo Social (EDS). La EPH incluye escasas preguntas útiles para un trabajo de incidencia. En particular no se reporta el uso de servicios provistos públicamente. En cambio,

la ENGH y en particular la EDS son apropiadas para obtener estimaciones de la distribución de beneficiarios de programas sociales.

La ENGH fue realizada por el INDEC entre marzo de 1996 y febrero de 1997 con el principal objetivo de obtener canastas de consumo para confeccionar un nuevo índice de precios. Esta encuesta incluye preguntas que permiten identificar a los beneficiarios de varios programas del gasto social. En el trabajo introductorio al presente Gasparini y Alaimo (2000) estudian la incidencia del gasto social en la provincia de Buenos Aires en base a esa encuesta. La ENGH presenta en general menos preguntas sobre sectores sociales que la EDS, excepto en salud, donde la discriminación de atenciones médicas es más detallada.

La Encuesta de Desarrollo Social fue realizada entre 1996 y 1997 en varios aglomerados urbanos del país bajo la dirección del SIEMPRO, el INDEC y el Banco Mundial. Esta encuesta releva alrededor de 26.000 viviendas urbanas en todo el país, en base a un marco muestral construido a partir del Censo de Población y Vivienda de 1991. El universo de la muestra abarca a poblaciones urbanas de más de 5.000 habitantes, lo que representa el 96% de la población urbana del país y el 83% de la población total. Uno de los principales objetivos de la encuesta es monitorear el

funcionamiento de los programas sociales, por lo que incluye varias preguntas relevantes para un trabajo de incidencia. La EDS ha sido recientemente puesta a disposición del público, por lo que aún no se cuenta con estudios de impacto redistributivo basados en esta encuesta.

La EDS contiene las preguntas necesarias para asignar el gasto público en varios programas sociales entre estratos de ingreso. En principio, se reporta el ingreso familiar y el número y características demográficas de sus miembros. Esta información permite construir indicadores de nivel de vida individual (ingreso per cápita familiar, ingreso equivalente, etc.) y dividir a la población en estratos. La EDS contiene varias preguntas sobre uso de servicios sociales provistos públicamente. Las familias reportan el uso de escuelas, colegios, universidades e institutos superiores públicos y privados, el uso de hospitales y salitas de atención médica públicas, la tenencia de agua corriente y cloacas, la construcción de viviendas subsidiadas, la recepción de asistencia alimentaria pública, la participación en programas de promoción, asistencia social y empleo y el beneficio de los servicios de alumbrado público y recolección de residuos. Esta información es utilizada para asignar los gastos detallados en el Cuadro N° 64.

Capítulo 3

La distribución del ingreso en la provincia de Buenos Aires

El primer paso en todo estudio de incidencia es ordenar a los individuos según su nivel de bienestar individual. En este trabajo se siguen dos criterios. Según el primero se ordena a las personas en estratos según su ingreso per cápita familiar ubicando en cada estrato un número semejante de hogares. La principal ventaja de este ordenamiento es su uso extendido, en particular en trabajos previos para la Argentina.

El uso del ingreso per cápita familiar tiene un par de problemas que han sido señalados en la literatura.⁶ Por un lado las necesidades de los miembros difieren según sexo, edad, actividad y otras características personales. La sugerencia es llevar a todos los individuos a una unidad homogénea: el adulto equivalente. El nivel de vida de cada individuo es entonces aproximado por el ingreso de la familia dividido el total de adultos equivalentes, en lugar del total de miembros. El segundo ajuste proviene de la existencia de economías de escala internas al hogar: dado un nivel de ingreso per cápita familiar fijo, el nivel de vida aumenta con el tamaño del hogar. Buhmann et al. (1988) sugieren el uso de la siguiente fórmula para incluir los dos ajustes mencionados:

$$ye_{ih} = \frac{itf_h}{\sum_{j \in h} (ae_j)^q}$$

donde ye_{ih} es el denominado *ingreso equivalente* del individuo i perteneciente a la familia h , itf_h es el ingreso total familiar del hogar h , ae_j es el equivalente a

un adulto del miembro j de la familia h y q es un parámetro de economías de escala internas al hogar. En este trabajo se utiliza la escala de adulto equivalente oficial computada por el INDEC, mientras que se toma un valor de $q = 0.8$, que implica economías de escala moderadas.

Dado que el bienestar social está en función del nivel de vida de los individuos, y no de las familias, es conveniente separar a la población en estratos con igual número de personas. Por esta razón en la segunda clasificación no sólo se ordena a los individuos según su ingreso equivalente, sino que se los agrupa en estratos con igual número de personas. Esto contrasta con la primera clasificación, donde se ordena a los individuos por ingreso per cápita familiar y se los agrupa en estratos con igual número de hogares.

Los Cuadros N°s 8 y 9 muestran la distribución por quintiles de los individuos y los hogares respectivamente en el total de la provincia de Buenos Aires, el Gran Buenos Aires (excluyendo la Capital Federal) y el resto de la provincia. Eliminando aquellas familias con ingresos nulos o no reportados, la muestra se reduce a 9.985 individuos (2.953 hogares) para el total de la provincia, los que representan a 9.491.807 habitantes. En el Gran Buenos Aires, la muestra de la EDS capta 3.635 individuos (1.021 hogares) que representan 6.374.140 habitantes del Conurbano Bonaerense. En el resto de la provincia la encuesta abarca a unos 6.350 personas (1.932 hogares) que representan a 3.117.667 bonaerenses.

⁶ Ver por ejemplo Atkinson y Bourguignon (2000) para una referencia reciente.

CUADRO N° 8
DISTRIBUCION POR QUINTILES DE LA POBLACION ENCUESTADA
POR LA EDS POBLACION EXPANDIDA. PORCENTAJES

	ingreso equivalente			ingreso per cápita familiar		
	Provincia (i)	GBA (ii)	Resto (iii)	Provincia (iv)	GBA (v)	Resto (vi)
1	20%	20%	21%	28%	29%	26%
2	20%	21%	17%	22%	21%	23%
3	20%	19%	22%	18%	17%	21%
4	20%	20%	20%	17%	17%	16%
5	20%	20%	20%	15%	15%	14%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 9
DISTRIBUCION POR QUINTILES DE LOS HOGARES ENCUESTADOS
POR LA EDS HOGARES EXPANDIDOS. PORCENTAJES

	ingreso equivalente			ingreso per cápita familiar		
	Provincia (i)	GBA (ii)	Resto (iii)	Provincia (iv)	GBA (v)	Resto (vi)
1	15%	15%	16%	20%	21%	19%
2	17%	17%	17%	20%	20%	21%
3	20%	19%	22%	20%	18%	23%
4	22%	23%	22%	20%	21%	18%
5	25%	26%	24%	20%	21%	19%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Como fue señalado, los quintiles de ingreso equivalente son contruidos con toda la población (expandida) de la provincia, agrupando en cada estrato a un número semejante de individuos. Por esta razón la primera columna del Cuadro N° 8 indica una participación del 20% en cada quintil. Utilizando esa escala, la ubicación de la población del Conurbano Bonaerense y del resto de la provincia es bastante semejante, según lo indican las columnas (ii) y (iii). En la distribución del ingreso per cápita familiar se agrupa en cada estrato a un número semejante de hogares. Dado que las familias más pobres en términos de ingreso per cápita familiar tienen en promedio un número mayor de integrantes, la participación de los quintiles inferiores en la población supera el 20%. Esto es así tanto para el GBA como para el interior de la provincia. El Cuadro N° 9 presenta el porcentaje de hogares en cada estrato. Dado que los quintiles de

ingreso equivalente se construyen con igual número de individuos, los estratos más pobres reúnen una proporción menor de hogares.

La información de ingresos medios por quintiles está contenida en el Cuadro N° 10. El ingreso equivalente promedio es algo mayor en el Gran Buenos Aires, producto de valores más grandes en los tres quintiles superiores, que compensan los menores ingresos en los dos quintiles inferiores. Esto naturalmente denota una mayor desigualdad del ingreso equivalente en el Conurbano Bonaerense. La conclusión para el ingreso per cápita familiar es similar, aunque en este caso los dos primeros quintiles también tienen ingresos superiores en el Conurbano. Esta diferencia se explica esencialmente por un mayor número de integrantes en las familias pobres en el interior, lo cual genera ingresos per cápita inferiores al GBA, pero ingresos equivalentes mayores.

CUADRO N° 10
INGRESOS MEDIOS POR QUINTILES PESOS CORRIENTES POR MES

	ingreso equivalente			ingreso per cápita familiar		
	Provincia	GBA	Resto	Provincia	GBA	Resto
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)
1	104.8	104.1	106.1	74.4	75.9	70.7
2	211.5	209.6	216.3	159.4	160.9	156.6
3	322.2	323.8	319.4	248.4	248.9	247.5
4	491.3	496.0	481.5	378.7	378.2	380.0
5	1,119.8	1,142.1	1,074.6	868.5	886.3	831.1
Promedio	450.0	454.7	440.3	292.7	296.1	285.7

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

La distribución por quintiles da un indicio de la desigualdad en la distribución del ingreso (ver Cuadro N°

11). Como fue indicado, la distribución del GBA aparece como ligeramente más desigual que la del interior.⁷

CUADRO N° 11
PARTICIPACIONES EN EL INGRESO

	ingreso equivalente			ingreso per cápita familiar		
	Provincia	GBA	Resto	Provincia	GBA	Resto
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)
1	4.7%	4.5%	5.0%	7.2%	7.5%	6.3%
2	9.4%	9.8%	8.6%	11.9%	11.4%	12.8%
3	14.3%	13.6%	15.9%	15.6%	14.6%	17.9%
4	21.8%	22.0%	21.5%	21.9%	22.2%	21.2%
5	49.8%	50.2%	49.0%	43.4%	44.2%	41.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

En el Cuadro N° 12 se presentan índices de desigualdad usuales en la literatura: el coeficiente de Gini, el índice de Theil, el coeficiente de variación y el índice de Atkinson con tres parámetros alternativos de aversión a la desigualdad (ϵ). Estas medidas se computan en base a la distribución de todas las observaciones disponibles. El resultado al comparar el ingreso per cápita familiar con el ingreso equivalente es el esperado. La desigualdad en la distribución del primero

resulta algo superior a la del segundo. Finalmente, se confirma que el Gran Buenos Aires es ligeramente más desigual que el resto de la provincia.

El cuadro incluye los resultados de computar el coeficiente de Gini agregando a la población en quintiles. Esta aproximación no genera resultados cualitativamente diferentes a los obtenidos si se consideran todas las observaciones, por lo que será usada en gran parte del trabajo, por simplicidad.

⁷ La comparación de las tres primeras columnas con las tres siguientes no es válida, ya que el número de observaciones en cada estrato difiere en cada clasificación.

CUADRO N° 12
INDICADORES DE DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCION DEL INGRESO

	ingreso equivalente			ingreso per cápita familiar		
	Provincia (i)	GBA (ii)	Resto (iii)	Provincia (iv)	GBA (v)	Resto (vi)
<i>Desagregado</i>						
Gini	0.446	0.451	0.434	0.468	0.474	0.455
Theil	0.362	0.370	0.345	0.401	0.413	0.377
CV	1.059	1.060	1.056	1.135	1.145	1.111
Atk (e=1)	0.305	0.304	0.289	0.329	0.336	0.312
Atk (e=2)	0.538	0.548	0.516	0.578	0.589	0.556
Atk (e=3)	0.751	0.770	0.697	0.777	0.793	0.731
<i>En quintiles</i>						
Gini	0.411	0.414	0.403			

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Capítulo 4

Resultados por sector

En esta sección se resumen los principales resultados obtenidos para los distintos sectores sociales analizados: educación, salud, asistencia social, agua y cloacas, vivienda y servicios urbanos. Cada subsección está dedicada a un sector y sigue un esquema parecido. En principio se detallan los gastos en la finalidad y en los distintos programas que la componen, luego se presentan los resultados de incidencia y finalmente se hace un análisis de cobertura. Varias subsecciones analizan alguna problemática particular del sector correspondiente.

Es importante precisar algunos conceptos que son extensamente utilizados en el análisis. Como fue mencionado, el gasto en un determinado servicio es *pro-pobre* si los beneficios generados por ese gasto son menores cuanto mayor es el ingreso (equivalente o per cápita) del individuo. Un gasto resulta *progresivo* cuando el beneficio como porcentaje del ingreso cae al aumentar el nivel de ingreso. Un gasto *pro-pobre* siempre es progresivo, pero un gasto ligeramente *pro-rico* también lo puede ser. La condición para que el gasto en un servicio financiado con impuestos proporcionales mejore la distribución del ingreso es que sea progresivo (no necesariamente *pro-pobre*).⁸ De cualquier modo, es usual exigir que el gasto público en un servicio social no sólo sea progresivo sino también *pro-pobre*. Adicionalmente, para determinados servicios se cree conveniente que la focalización sea alta (gasto muy *pro-pobre*).

En esta sección se computa la incidencia *promedio* del gasto público social, en lugar de la *marginal*. Es decir, se trata de responder la pregunta ¿quiénes se benefician del nivel actual de gasto en un determinado programa?, y no ¿quiénes se beneficiarían de un aumento marginal del presupuesto en ese programa? Las diferencias en algunos casos pueden ser importantes. El gasto público en un determinado nivel educativo puede estar actualmente concentrado en un grupo de ingreso (ej. educación primaria en los quintiles más pobres y educación superior en los más ricos), ya que el resto de los grupos no es atraído por la provisión pública. Sin embargo, un aumento presupuestario puede atraer a esos grupos, implicando que el gasto marginal beneficie fuertemente a esos estratos, que no se benefician mayormente del gasto promedio. No siempre la incidencia marginal y media difieren. Si el

gasto adicional en un nivel educativo aumenta la calidad de la enseñanza sin atraer un número significativo de nuevos asistentes de otros estratos, la incidencia marginal será similar a la media. En la práctica, este trabajo computa la incidencia promedio, como prácticamente toda la literatura, por falta de información para realizar un estudio de incidencia marginal.⁹

Un estudio típico de incidencia tiene varias limitaciones que es importante tener presente.¹⁰ En particular, se asume que el valor de un servicio brindado por el Estado para cada individuo coincide con el costo unitario de provisión. En la práctica este costo suele ser superior, tanto por ineficiencias en la gestión, como por la distorsión generada al proveer bienes y servicios en lugar de dinero.¹¹ Otra limitación importante es desconocer las repercusiones de equilibrio general de los gastos públicos. Un estudio de incidencia típico computa el impacto directo del gasto, al identificar como beneficiarios sólo a los usuarios del servicio provisto públicamente. El presente estudio comparte estas limitaciones.

1. EDUCACION Y CULTURA

La provisión pública de educación y cultura se justifica mediante argumentos de externalidades, redistribución del ingreso e igualdad de oportunidades.¹² En la Argentina las responsabilidades educativas están repartidas entre el estado nacional, las provincias y en menor medida los municipios. Mientras que a principios de los ochenta la nación ejecutaba alrededor del 35% del gasto en educación básica, esa participación se ha contraído en la actualidad a menos del 3%. La intervención nacional en educación se mantiene alta en el sector superior y universitario (75% del gasto).

En el caso de la provincia de Buenos Aires es el gobierno provincial quien ejecuta la mayor parte del gasto en educación y cultura. El Cuadro N° 13 presenta el gasto público provincial y municipal en educación y cultura, discriminado en los niveles

⁹ Lanjouw y Ravallion (1999) es un estudio pionero de incidencia marginal.

¹⁰ Ver van de Walle (1998 y 1999).

¹¹ Ver Smeeding (1984).

¹² Ver Barr (1992) y Poterba (1994) entre otros.

⁸ Teorema de Jakobson-Fellman (ver Lambert, 1993).

preescolar, primario, medio y terciario. Se incluyen tanto el gasto directo en escuelas públicas como los subsidios a establecimientos privados. Se presenta un panel para los gastos ejecutados en 1997 y uno para los presupuestados en 2000.

Cada cuadro presenta un conjunto de gastos "asignables". Se trata de erogaciones con destino claramente especificado, con información existente en la EDS para asignar el gasto entre quintiles de ingreso. En el sector educación los gastos asigna-

bles coinciden con los programas específicos de cada nivel educativo: inicial; EGB; media, técnica y agraria; y superior. El resto de los gastos en educación y cultura no pueden asignarse con criterios claros a partir de la EDS, por lo que se prefirió ubicarlos entre estratos según la distribución de los gastos "asignables" y concentrar el análisis en este grupo. Asimismo, no se cuenta con información de los gastos en cultura de los municipios, por lo que se ignoran en el análisis

CUADRO N° 13
GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN EDUCACION PUBLICA Y PRIVADA.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000
(En millones de pesos de 1997)

A. 1997 (EJECUTADO)

	Provincia			Municipios			Total		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
Gastos asignables									
Educación inicial	162.3	48.4	210.7	-	-	-	162.3	48.4	210.7
Educación primaria	703.7	158.6	862.3	136.4	-	136.4	840.1	158.6	998.7
Educación media	588.6	153.1	741.7	-	-	-	588.6	153.1	741.7
Educación terciaria	76.9	18.4	95.3	-	-	-	76.9	18.4	95.3
Subtotal	1,531.6	378.5	1,910.1	136.4	-	136.4	1,667.9	378.5	2,046.4
Otros	1,288.6	12.6	1,301.2	-	-	-	1,288.6	12.6	1,301.2
Total Educación y Cultura	2,820.2	391.1	3,211.3	136.4	-	136.4	2,956.5	391.1	3,347.7

B. 2000 (PRESUPUESTADO)

	Provincia			Municipios			Total		
	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total	Pública	Privada	Total
Gastos asignables									
Educación inicial	182.7	48.9	231.6	-	-	-	182.7	48.9	231.6
Educación primaria	974.7	184.0	1,158.7	157.5	-	157.5	1,132.2	184.0	1,316.2
Educación media	574.9	169.3	744.1	-	-	-	574.9	169.3	744.1
Educación terciaria	81.3	23.0	104.3	-	-	-	81.3	23.0	104.3
Subtotal	1,813.6	425.1	2,238.7	157.5	-	157.5	1,971.1	425.1	2,396.2
Otros	1,456.1	14.0	1,470.2	-	-	-	1,456.1	14.0	1,470.2
Total Educación y Cultura	3,269.8	439.2	3,709.9	157.5	-	157.5	3,427.3	439.2	3,866.4

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional) y Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

El 96% del gasto en educación del consolidado provincia-municipios es ejecutado por el gobierno provincial. Unas pocas municipalidades participan con algunas erogaciones en el nivel elemental. El grueso del gasto público se destina a financiar escuelas estatales. Alrededor de un 11% es asignado a subsidiar la educación privada.

Parte de los recursos provinciales para proveer servicios educativos proviene de fuentes nacionales, ya sea a través del régimen de coparticipación o de transferencias especiales. Estos recursos son contabilizados en el presupuesto provincial, por lo que se consideran en este trabajo. Adicionalmente, existen programas nacionales que si bien impactan

sobre la educación de los bonaerenses, no figuran en el presupuesto de la provincia de Buenos Aires, y por ende no son analizados en este trabajo. Un caso típico es el de la educación universitaria, la cual es mayoritariamente financiada a nivel nacional. El Plan Social Educativo cuyos fondos son en general transferidos por la Nación directamente a las escuelas constituye otro ejemplo de erogaciones nacionales que benefician a las personas de una provincia, pero que no son captadas en los presupuestos provinciales. Finalmente, la mayor parte de las actividades del Ministerio de Educación de la Nación generan en teoría beneficios sobre todos los habitantes del país.

1.1. INCIDENCIA

La educación genera múltiples beneficios individuales y sociales. Es reconocida la relación positiva entre el nivel educativo de una persona y su salario horario. Los beneficios sociales también son importantes. La educación de una persona facilita la acumulación de capital humano de otra. Individuos más educados implican en teoría una sociedad que explota y administra mejor sus recursos.

Los beneficios de la existencia de educación pública dependen de la viabilidad de la alternativa privada. Si ante la desaparición de la provisión pública, el sector privado cubriera las necesidades educativas de modo de no generarse cambios en los niveles de asistencia, la incidencia de la educación pública consistiría simplemente en el ahorro de costos de aquellas familias que envían a sus niños y adolescentes a establecimientos públicos gratuitos en lugar de enviarlos a escuelas privadas pagas. Si, en cambio, la sustitución fuera imperfecta, de modo que la asistencia cayera, otros beneficios deberían ser considerados. En particular, deberían incluirse como beneficios de la escuela pública a aquellas externalidades perdidas ante la no asistencia de algunos niños a la escuela, y posiblemente la pérdida de ingresos de algunos factores productivos del proceso educativo (ej. maestros) que no pueden emplearse a salarios semejantes al que recibían en el sector público.

En la práctica se computan como beneficiarios del gasto público en un determinado nivel educativo sólo a aquellos hogares con miembros que asisten a establecimientos de ese nivel. Se asume que el beneficio de cada familia es proporcional al gasto público en ese nivel educativo. La proporción está dada por el número de asistentes de la familia sobre el número total de asistentes al nivel educativo considerado. El gasto en educación pública es asignado según la distribución de los asistentes a establecimientos públicos, y los subsidios a la educación privada según la distribución de los asistentes a establecimientos educativos de gestión privada.

Se asume que dentro de cada sector (público o privado) y cada nivel la distribución de recursos es uniforme, lo que implica que el beneficio individual se iguala con el costo unitario de provisión del servicio. Esta práctica no desconoce que puedan existir diferencias de calidad entre escuelas públicas, pero las atribuye enteramente a factores ajenos al sector público. Dado que el objetivo de un estudio de incidencia es obtener estimaciones de los beneficiarios del gasto público, los aportes privados que incrementan la cantidad o la calidad del servicio provisto públicamente

son ignorados. El caso más típico en el sector educativo es el de las *cooperadoras*. Los padres de los alumnos participan en el financiamiento de la escuela pública mediante contribuciones, en general voluntarias, a cooperadoras. Se presume que estos aportes crecen con el ingreso medio de los padres, por lo que distintas escuelas públicas pueden tener acceso a diferentes recursos, al recibir alumnos de diferentes estratos económicos. Dado que estas diferencias se generan en aportes privados, usualmente se ignoran en un trabajo de incidencia, práctica que se sigue en este estudio.

El supuesto de gasto público uniforme por alumno desconoce dos fenómenos. Los fondos asignados a las escuelas suelen variar por variables distintas al número de alumnos, lo que implica asignaciones no uniformes en términos per cápita. Por ejemplo, las escuelas en zonas alejadas o marginales suelen recibir mayores recursos para apoyar la enseñanza de grupos carenciados, o para incentivar a los maestros a enseñar en condiciones desventajosas. Por otra parte en el sector privado existe una enorme dispersión de subsidios. Mientras algunas escuelas son subsidiadas completamente, otras no reciben aportes estatales. Ninguno de estos dos fenómenos puede ser captado con información de la EDS, por lo que se mantiene el supuesto de asignación uniforme de fondos por alumno, diferenciando solamente entre aquellos que asisten a establecimientos públicos y a aquellos que lo hacen a privados.

Los Cuadros 14 a 18 presentan los principales resultados del análisis de incidencia para la provincia de Buenos Aires. Cada cuadro muestra los resultados para un determinado nivel educativo, ordenando a los individuos por quintiles de ingreso familiar equivalente con igual número de individuos. Los Cuadros A1 a A5 en el apéndice repiten el ejercicio con quintiles de ingreso per cápita familiar con igual número de hogares.

En la primera parte de cada cuadro se indica la cantidad de asistentes a un determinado nivel educativo según datos provenientes de la Encuesta de Desarrollo Social para la provincia de Buenos Aires. La información está discriminada según el tipo de establecimiento (público y privado confesional o no confesional). A la cantidad de asistentes en cada quintil se agrega la estructura porcentual. La última parte de cada cuadro muestra los resultados de incidencia. El gasto público consolidado de la provincia y los municipios ejecutado en 1997 y presupuestado en 2000 es asignado según la estructura quintílica de los asistentes. La última línea de cada año indica la estructura de incidencia final.

El gasto en educación inicial pública se asignó según la asistencia a guarderías y jardines de infantes de gestión estatal reportada en los cuestionarios 4 y 5 de la EDS para niños menores de 5 años y con 5 o 6 años, respectivamente. El subsidio público a guarderías y jardines de gestión privada se asignó en base a la asistencia, independientemente del tipo de institución (confesional o no confesional). Los niños de 5 años constituyen el grupo mayoritario en este nivel educativo. La participación privada es importante: más del 40% de los niños asisten a jardines de gestión privada. Sin embargo, dado que el grueso del gasto público se asigna a guarderías y jardines de gestión estatal, el resultado de incidencia está determinado

por la distribución de asistentes a ese tipo de establecimientos. El Cuadro N° 14 indica que el 35% de esos niños pertenece a familias ubicadas en el primer quintil de la distribución del ingreso equivalente, mientras que una proporción menor, 7%, pertenece al quintil de mayores ingresos. La distribución resulta por ende pro-pobre. La distribución estimada de los subsidios a la educación inicial privada tiene un sesgo pro-rico, lo cual atenúa ligeramente el resultado final del carácter pro-pobre del gasto público en educación inicial. El incremento de las erogaciones en instituciones públicas en relación al subsidio privado entre 1997 y 2000 acrecentó la focalización de este programa.

CUADRO N° 14
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A JARDINES DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION INICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Asistentes</i>						
Total	102,367	69,993	72,532	62,933	66,310	374,135
Público	76,249	48,796	43,116	34,316	15,176	217,653
0-4 años	34,129	26,621	15,785	7,326	11,271	95,132
5 años	42,120	22,175	27,331	26,990	3,905	122,521
Privado	26,118	21,197	29,416	28,617	51,134	156,482
0-4 años	5,696	12,622	15,283	14,966	37,937	86,504
5 años	20,422	8,575	14,133	13,651	13,197	69,978
<i>Estructura</i>						
Total	27.4%	18.7%	19.4%	16.8%	17.7%	100.0%
Público	35.0%	22.4%	19.8%	15.8%	7.0%	100.0%
Privado	16.7%	13.5%	18.8%	18.3%	32.7%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	56.9	36.4	32.2	25.6	11.3	162.3
Privada	8.1	6.6	9.1	8.9	15.8	48.4
Total (M\$)	64.9	43.0	41.3	34.4	27.1	210.7
Total %	30.8%	20.4%	19.6%	16.3%	12.9%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	64.0	41.0	36.2	28.8	12.7	182.7
Privada	8.2	6.6	9.2	8.9	16.0	48.9
Total (M\$)	72.2	47.6	45.4	37.8	28.7	231.6
Total %	31.2%	20.5%	19.6%	16.3%	12.4%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

En el Cuadro N° A1 del apéndice se repite el ejercicio ordenando a las familias en quintiles de ingreso per cápita familiar. El gasto aparece en principio como sustancialmente más pro-pobre. Dos son las razones que generan este resultado. Por un lado, los primeros quintiles agrupan a un porcentaje mucho mayor de individuos, y en particular de niños, que el resto, lo cual sesga los resultados hacia una mayor concentración del gasto en esos estratos. En segundo lugar, el concepto de ingreso per cápita familiar “penaliza” a aquellas familias con muchos niños al dividir el ingreso total familiar por el número de miembros, sin considerar adultos equivalentes, ni economías de escala internas al hogar. Por esta razón, las familias con muchos niños, que son las que potencialmente reciben el subsidio implícito en el gasto en educación inicial, tienden a ubicarse en los estratos inferiores de la escala de ingreso per cápita familiar.

En 1997 el sistema educativo bonaerense fue modificado. El antiguo nivel primario fue reemplazado por el EGB y ampliado a 9 años, en lugar de 7. Por su parte el secundario fue reducido de 5 a 3 años, y tomó el nombre de Polimodal. Dado que la EDS fue realizada en 1996/7, el impacto de la reforma es mínimo. Por esa razón se prefirió realizar el estudio de incidencia en términos del esquema anterior a la reforma. En particular, a aquellos

jóvenes que en la EDS reportan estar en el secundario, pero que de acuerdo al nuevo sistema deberían estar en el EGB (ej. jóvenes de 14 años) se los contabiliza como parte del nivel medio.¹³

En consecuencia, los beneficiarios del gasto en educación primaria fueron estimados en base a la asistencia al primario y al EGB reportada en la EDS. El Cuadro N° 15 muestra los principales resultados. Del total de asistentes a las escuelas primarias públicas en la provincia de Buenos Aires, el 37.3% pertenece al primer quintil de la distribución del ingreso equivalente.¹⁴ La participación del quintil de mayor ingreso es mínima: apenas un 5.5%. La distribución de los subsidios a la educación privada se invierte, indicando un carácter pro-rico. Dado que el gasto público en educación se concentra mayormente en las escuelas de gestión estatal, el resultado final indica un gasto público en educación primaria muy pro-pobre. Comparado con el nivel inicial, el gasto en educación primaria aparece como más focalizado en los quintiles inferiores. El Cuadro N° A2 refuerza esta conclusión. El resultado pro-pobre del gasto en educación primaria se debe tanto a la mayor concentración de niños en los estratos inferiores como a su masiva asistencia a las escuelas primarias públicas. Los niños de los estratos más ricos son menos en número y asisten en mayor proporción a las escuelas privadas.

¹³ Se ofrecen resultados adicionales tomando sólo el grupo de los que en el sistema actual estarían en el Polimodal (ver Cuadro N° 17).

¹⁴ Este resultado indica un sesgo más pro-pobre de la distribución de los asistentes al primario que el encontrado por Paqueo y Lee (2000) para el total del país.

CUADRO N° 15
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A ESCUELAS PRIMARIAS (O EGB) DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION PRIMARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Asistentes						
Total	463,152	396,156	282,680	249,913	187,495	1,579,396
Público	430,563	304,078	205,634	150,043	63,501	1,153,819
Privado	32,589	92,078	77,046	99,870	123,994	425,577
Confesional	13,343	38,801	56,920	62,015	73,055	244,134
No confesional	19,246	53,277	20,126	37,855	50,939	181,443
Estructura						
Total	29.3%	25.1%	17.9%	15.8%	11.9%	100.0%
Público	37.3%	26.4%	17.8%	13.0%	5.5%	100.0%
Privado	7.7%	21.6%	18.1%	23.5%	29.1%	100.0%
Incidencia						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	313.5	221.4	149.7	109.2	46.2	840.1
Privada	12.1	34.3	28.7	37.2	46.2	158.6
Total (M\$)	325.6	255.7	178.4	146.5	92.4	998.7
Total %	32.6%	25.6%	17.9%	14.7%	9.3%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	422.5	298.4	201.8	147.2	62.3	1,132.2
Privada	14.1	39.8	33.3	43.2	53.6	184.0
Total (M\$)	436.6	338.2	235.1	190.4	115.9	1,316.2
Total %	33.2%	25.7%	17.9%	14.5%	8.8%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

El caso de la educación media es mucho menos claro (ver Cuadro N° 16). La estructura de asistentes a los colegios de gestión estatal crece entre los quintiles 1 y 3 y luego desciende. La mayor concentración de beneficiarios se da en el quintil mediano de la distribución. La participación del quintil superior resulta apenas inferior a la participación de los más pobres. El carácter pro-rico del subsidio

a los colegios privados presente en los niveles educativos anteriores se repite en el nivel medio. La combinación de estas estructuras de asistencia generan una curva de incidencia en forma de U invertida. Claramente son quienes se encuentran en el centro de la distribución del ingreso equivalente quienes se benefician en mayor medida del gasto público en educación media.¹⁵

¹⁵ Paqueo y Lee (2000) también encuentran una U invertida, aunque más suave que la del Cuadro N° 16. En otros trabajos de incidencia (ver Cuadro N° 1) la educación media aparece como pro-pobre, en gran parte debido a que se ordena a las personas en estratos de ingreso per cápita familiar con igual número de familias.

CUADRO N° 16
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION ME-
DIA DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN
EDUCACION MEDIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO
1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Asistentes						
Total	81,370	122,610	143,963	117,952	107,206	573,101
Público	69,312	105,602	120,212	83,527	52,756	431,409
Privado	12,058	17,008	23,751	34,425	54,450	141,692
Confesional	4,697	10,727	13,286	18,558	35,124	82,392
No confesional	7,361	6,281	10,465	15,867	19,326	59,300
Estructura						
Total	14.2%	21.4%	25.1%	20.6%	18.7%	100.0%
Público	16.1%	24.5%	27.9%	19.4%	12.2%	100.0%
Privado	8.5%	12.0%	16.8%	24.3%	38.4%	100.0%
Incidencia						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	94.6	144.1	164.0	114.0	72.0	588.6
Privada	13.0	18.4	25.7	37.2	58.8	153.1
Total (M\$)	107.6	162.5	189.7	151.2	130.8	741.7
Total %	14.5%	21.9%	25.6%	20.4%	17.6%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	92.4	140.7	160.2	111.3	70.3	574.9
Privada	14.4	20.3	28.4	41.1	65.0	169.3
Total (M\$)	106.8	161.0	188.6	152.4	135.3	744.1
Total %	14.3%	21.6%	25.3%	20.5%	18.2%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

A partir de la Reforma Educativa se crea el nivel Polimodal que abarca mayoritariamente jóvenes entre 15 y 17 años de edad. Como fue señalado, dado que la EDS fue realizada en su mayor parte antes de la reforma, no es posible estimar la incidencia del gasto actual en ese nivel educativo. Para contar con alguna estimación preliminar provisoria se computó la distribución de asistentes al nivel medio entre 15 y 17 años. El Cuadro N° 17 muestra los principales resultados, los que no difieren significativamente del nivel medio tomado en su totalidad. El gasto en el Polimo-

dal favorecería en mayor medida a las familias ubicadas en el centro de la distribución del ingreso equivalente.

El estado provincial gasta en educación terciaria no universitaria. Esta finalidad incluye especialmente los programas de magisterio. Del Cuadro N° 18 surge una estructura de beneficiarios de estos programas sesgada hacia los estratos superiores, tanto en los establecimientos de gestión estatal como privada. Por ende, el gasto público en educación terciaria en la provincia de Buenos Aires resulta claramente pro-rico.¹⁶

¹⁶ DNP GS (1999b) es el único trabajo que considera por separado la educación terciaria de la universitaria. Se reporta un sesgo pro-rico del gasto en educación terciaria, aunque menor al encontrado en este trabajo.

CUADRO N° 17
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES ENTRE 15 Y 17 AÑOS A ESTABLECIMIENTOS
DE EDUCACION MEDIA DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL
GASTO PUBLICO EN EL NIVEL POLIMODAL. GASTO EJECUTADO 1997 Y
PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Asistentes</i>						
Total	45,392	55,069	86,194	66,365	56,413	309,433
Público	37,529	45,744	66,191	41,768	28,110	219,342
Privado	7,863	9,325	20,003	24,597	28,303	90,091
<i>Estructura</i>						
Total	14.7%	17.8%	27.9%	21.4%	18.2%	100.0%
Público	17.1%	20.9%	30.2%	19.0%	12.8%	100.0%
Privado	8.7%	10.4%	22.2%	27.3%	31.4%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	98.4	119.9	173.5	109.5	73.7	574.9
Privada	14.8	17.5	37.6	46.2	53.2	169.3
Total (M\$)	113.1	137.4	211.1	155.7	126.8	744.1
Total %	15.2%	18.5%	28.4%	20.9%	17.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 18
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A ESTABLECIMIENTOS TERCARIOS NO
UNIVERSITARIOS DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO
PUBLICO EN EDUCACION TERCARIA. GASTO EJECUTADO 1997 Y
PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Asistentes</i>						
Total	3,670	2,782	13,111	21,917	29,207	70,687
Público	3,670	2,742	6,901	14,657	15,162	43,132
Privado	-	40	6,210	7,260	14,045	27,555
Confesional	-	-	431	4,034	9,794	14,259
No confesional	-	40	5,779	3,226	4,251	13,296
<i>Estructura</i>						
Total	5.2%	3.9%	18.5%	31.0%	41.3%	100.0%
Público	8.5%	6.4%	16.0%	34.0%	35.2%	100.0%
Privado	0.0%	0.1%	22.5%	26.3%	51.0%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	6.5	4.9	12.3	26.1	27.0	76.9
Privada	-	0.0	4.1	4.8	9.4	18.4
Total (M\$)	6.5	4.9	16.4	31.0	36.4	95.3
Total %	6.9%	5.2%	17.3%	32.5%	38.2%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	6.9	5.2	13.0	27.6	28.6	81.3
Privada	-	0.0	5.2	6.1	11.7	23.0
Total (M\$)	6.9	5.2	18.2	33.7	40.3	104.3
Total %	6.6%	5.0%	17.4%	32.3%	38.6%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 19
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y CULTURA.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES GASTO EJECUTADO 1997.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Gastos asignables</i>						
Inicial						
Pública	56.9	36.4	32.2	25.6	11.3	162.3
Privada	8.1	6.6	9.1	8.9	15.8	48.4
Total	64.9	43.0	41.3	34.4	27.1	210.7
Primaria						
Pública	313.5	221.4	149.7	109.2	46.2	840.1
Privada	12.1	34.3	28.7	37.2	46.2	158.6
Total	325.6	255.7	178.4	146.5	92.4	998.7
Medio						
Pública	94.6	144.1	164.0	114.0	72.0	588.6
Privada	13.0	18.4	25.7	37.2	58.8	153.1
Total	107.6	162.5	189.7	151.2	130.8	741.7
Terciario						
Pública	6.5	4.9	12.3	26.1	27.0	76.9
Privada	-	0.0	4.1	4.8	9.4	18.4
Total	6.5	4.9	16.4	31.0	36.4	95.3
Todos los niveles						
Pública	471.5	406.8	358.2	274.9	156.6	1,667.9
Privada	33.3	59.3	67.6	88.1	130.2	378.5
Total	504.7	466.0	425.8	363.0	286.8	2,046.4
<i>Estructura</i>						
Pública	28.3%	24.4%	21.5%	16.5%	9.4%	100.0%
Privada	8.8%	15.7%	17.9%	23.3%	34.4%	100.0%
Total	24.7%	22.8%	20.8%	17.7%	14.0%	100.0%
<i>Gastos totales</i>						
Millones \$	870.1	782.3	704.8	578.4	412.1	3,347.7
Estructura	26.0%	23.4%	21.1%	17.3%	12.3%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

La incidencia del gasto total en educación y cultura depende de la importancia relativa de cada programa. En el Cuadro N° 19 se resume la asignación de los gastos por quintiles en cada uno de los niveles educativos analizados para el año 1997.¹⁷ Del total de 2046 millones de los gastos asignables, el 24.7% beneficia a individuos situados en el primer quintil de la distribución del ingreso equivalente. Los gastos que no fue posible asignar directamente fueron distribuidos de manera similar a los asignables, de acuerdo al sector de gestión (pública o privada). Las últimas dos filas del Cuadro N° 19

indican la estimación de la incidencia de los 3347.7 millones gastados en la finalidad Educación y Cultura durante 1997. El 20% más pobre de los individuos recibió el 26% de los beneficios, mientras que el 20% más rico recibió el 12.3% de los beneficios. El gasto público provincial y municipal en educación fue pro-pobre (y por ende progresivo). Esta conclusión se debe esencialmente al carácter pro-pobre de la educación inicial y primaria estatal y a la importancia presupuestaria de este último nivel. El carácter pro-pobre del gasto total en educación se manifiesta a pesar del carácter pro-rico de los subsidios a la educación privada, de la concentración del gasto en educación terciaria estatal en los quintiles superiores y del carácter neutro del

¹⁷ El Cuadro N° A6 presenta la distribución por quintiles de ingreso per cápita familiar.

gasto en educación secundaria. Las principales conclusiones obtenidas para el gasto ejecutado de 1997 se repiten en el presupuesto del año 2000. El Cuadro N° 20 presenta los principales resultados.

El carácter pro-pobre del gasto en educación se acentúa respecto a 1997 esencialmente debido a un gasto en educación primaria presupuestariamente más importante.

CUADRO N° 20
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y CULTURA.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO PRESUPUESTADO 2000.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Gastos asignables						
Inicial						
Pública	64.0	41.0	36.2	28.8	12.7	182.7
Privada	8.2	6.6	9.2	8.9	16.0	48.9
Total	72.2	47.6	45.4	37.8	28.7	231.6
Primaria						
Pública	422.5	298.4	201.8	147.2	62.3	1,132.2
Privada	14.1	39.8	33.3	43.2	53.6	184.0
Total	436.6	338.2	235.1	190.4	115.9	1,316.2
Medio						
Pública	92.4	140.7	160.2	111.3	70.3	574.9
Privada	14.4	20.3	28.4	41.1	65.0	169.3
Total	106.8	161.0	188.6	152.4	135.3	744.1
Terciario						
Pública	6.9	5.2	13.0	27.6	28.6	81.3
Privada	-	0.0	5.2	6.1	11.7	23.0
Total	6.9	5.2	18.2	33.7	40.3	104.3
Todos los niveles						
Pública	585.8	485.2	411.2	315.0	173.9	1,971.1
Privada	36.7	66.8	76.1	99.3	146.3	425.1
Total	622.4	552.0	487.2	414.3	320.3	2,396.2
Estructura						
Pública	29.7%	24.6%	20.9%	16.0%	8.8%	100.0%
Privada	8.6%	15.7%	17.9%	23.4%	34.4%	100.0%
Total	26.0%	23.0%	20.3%	17.3%	13.4%	100.0%
Gastos totales						
Millones \$	1,056.4	912.7	793.5	650.2	453.6	3,866.4
Estructura	27.3%	23.6%	20.5%	16.8%	11.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

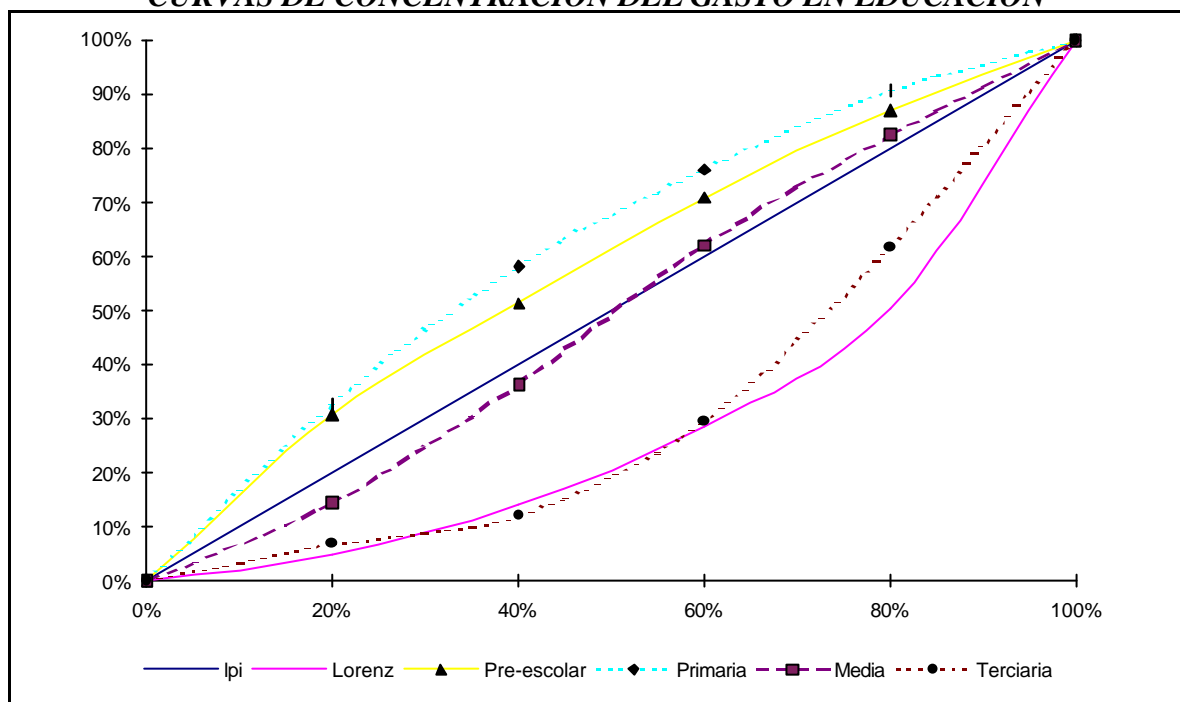
El carácter pro-pobre o pro-rico y la progresividad o regresividad de un programa público suelen evaluarse en términos de las curvas de concentración. Estas curvas indican el porcentaje del gasto total en el programa asignado al p % más pobre de la distribución del ingreso. En el Gráfico N° 1 se presentan las curvas de concentración del gasto en los 4 niveles educativos, agrupando a los individuos en quintiles. Adicionalmente se grafican la curva de Lorenz (una curva de concentración del ingreso) y la línea de perfecta

igualdad (lpi). Un programa es pro-pobre si su curva de concentración está por encima de la lpi mientras que es progresivo si está por encima de la curva de Lorenz. De acuerdo al Gráfico N° 1 los programas de educación inicial y primaria son pro-pobres (y por ende progresivos). La curva de concentración del gasto en educación media cruza la línea de perfecta igualdad, por lo que no resulta claro su carácter pro-pobre o pro-rico. En cambio, el gasto en educación terciaria es claramente pro-rico. Nótese que, sin en-

bargo, la curva de concentración del gasto en educación terciaria está en general por encima de la curva de Lorenz, indicando que es probable que este pro-

grama financiado con impuestos proporcionales disminuya ligeramente la desigualdad en la distribución del ingreso equivalente.

GRAFICO N° 1
CURVAS DE CONCENTRACION DEL GASTO EN EDUCACION



Fuente: elaboración propia.

El indicador más usual de focalización del gasto es el índice de concentración que se calcula como un Gini en función de la curva de concentración de gastos. La primera columna del Cuadro N° 21 muestra los valores de este índice para los 4 niveles educativos y para el total del gasto público en educación en ambos años considerados.¹⁸ Un valor negativo significa un gasto con sesgo pro-pobre. Como era de esperar el índice de concentración indica que el gasto en educación inicial y primaria es pro-pobre, el de media es

aproximadamente neutro, mientras que la educación terciaria tiene un fuerte carácter pro-rico. El total del gasto público en educación en la provincia de Buenos Aires resulta pro-pobre. La segunda columna del Cuadro N° 21 muestra el indicador de progresividad más popular: el índice de Kakwani (K_g), que se computa como el Gini menos el valor del índice de concentración. El valor de K_g es siempre positivo, implicando gastos progresivos en todos los niveles educativos.¹⁹

¹⁸ En todos los casos los cálculos se hacen en base a la distribución quintílica.

¹⁹ El Gini utilizado para calcular la progresividad en 2000 es idéntico al Gini computado en la EDS para 1997, a falta de información para 2000.

CUADRO N° 21
INDICES DE CONCENTRACION, KAKWANI
Y POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

	Cg	Kg	Gasto	Kg.Gasto
1997				
Inicial	-0.160	0.570	210.7	120.2
Primaria	-0.231	0.641	998.7	640.4
Media	0.019	0.392	741.7	290.6
Terciaria	0.360	0.051	95.3	4.8
Total	-0.134	0.545	3,347.7	1,822.9
2000				
Inicial	-0.167	0.578	231.6	133.8
Primaria	-0.240	0.651	1,316.2	856.2
Media	0.026	0.385	744.1	286.2
Terciaria	0.365	0.045	104.3	4.7
Total	-0.152	0.563	3,866.4	2,175.3

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

El potencial redistributivo de un gasto depende de su grado de progresividad y del tamaño del gasto. Es posible probar que la diferencia en el impacto redistributivo de dos programas (financiados con impuestos semejantes) sobre el Gini de la distribución del ingreso depende del producto entre el tamaño del gasto y el grado de progresividad medido por el índice de Kakwani.²⁰ La tercera columna del Cuadro N° 21 reporta los gastos asignables en cada nivel y el total de gasto en educación y cultura en ambos años, mientras que la última columna muestra el producto del gasto por K_g . El programa en educación primaria es el principal programa redistributivo en el área educativa. No sólo es el más progresivo, sino que es aquel donde los subsidios son mayores. Si bien la progresividad de la educación media es baja, el tamaño de este programa hace que se ubique en el segundo lugar, en base a su impacto redistributivo, superando al gasto en educación inicial, con alta progresividad pero bajo presupuesto. Finalmente, el gasto en educación terciaria tiene un muy bajo impacto redistributivo dado su limitado presupuesto y su bajísimo grado de progresividad. De hecho, con impuestos ligeramente regresivos se convierte en un programa que aumenta la desigualdad.

El potencial redistributivo del gasto en educación creció entre 1997 y 2000 debido a un aumento de la progresividad y a un aumento del presupuesto.

1.2. COBERTURA

La cobertura de un programa está dada por el grado de alcance del programa en la población objetivo. Para el caso de educación se definen los siguientes grupos objetivo:

Preescolar. Se distinguen tres grupos objetivo: aquellos niños menores de 3 años que asisten potencialmente a guarderías, aquellos entre 3 y 4 años que potencialmente asisten a jardines de forma no obligatoria y los de 5 años con asistencia obligatoria. Se excluyen aquellos niños que están haciendo la primaria (por desconocerse si hicieron o no el preescolar) y aquellos que están en escuelas para discapacitados.

Primaria-EGB: niños de 6 a 12 años. Se excluyen los niños de ese grupo etáreo que aún están en el preescolar (ya que se desconoce su decisión de ir o no a la primaria) y a los discapacitados. Se incluye como asistentes a aquellos niños del grupo etáreo que están cursando el secundario o el terciario.

EGB-Secundaria: jóvenes de 13 y 14 años. Se excluyen a aquellos que aún están cursando la primaria (no el EGB) y a los discapacitados. Se incluyen como asistentes a aquellos jóvenes del grupo etáreo que están cursando el EGB o el terciario.

Secundaria-Polimodal: jóvenes entre 15 y 17 años. Se excluye del análisis a aquellos que están en el EGB o en la primaria y a los discapacitados. Se incluyen como asistentes a aquellos jóvenes del grupo etáreo que están cursando el terciario.

²⁰ Gasparini y Porto (1995b) muestran una relación semejante para el índice de Atkinson.

Terciario: jóvenes entre 18 y 23 años. Se excluye del análisis a aquellos que están en la secundaria o el polimodal y a los discapacitados. Se incluye como asistentes a aquellos jóvenes del grupo etáreo que finalizaron el terciario.

El Cuadro N° 22 presenta los principales resultados, los que se reproducen en el Gráfico N°2. Las columnas del nivel preescolar deben ser miradas con mayor prudencia dado el menor número de observaciones. La tasa de asistencia a guarderías (públicas o privadas) para niños menores de 3 años es de apenas el 5%, según datos de la Encuesta de Desarrollo Social. Es notable la diferencia por quintiles, ya que mientras que la asistencia no supera el 5% en los cuatro primeros quintiles, alcanza el 21% en el estrato superior. Diferencias similares se manifiestan para los niños de 3 y 4 años, aunque en este grupo etáreo la asistencia es mayor: 45%. La tasa de asistencia pro-

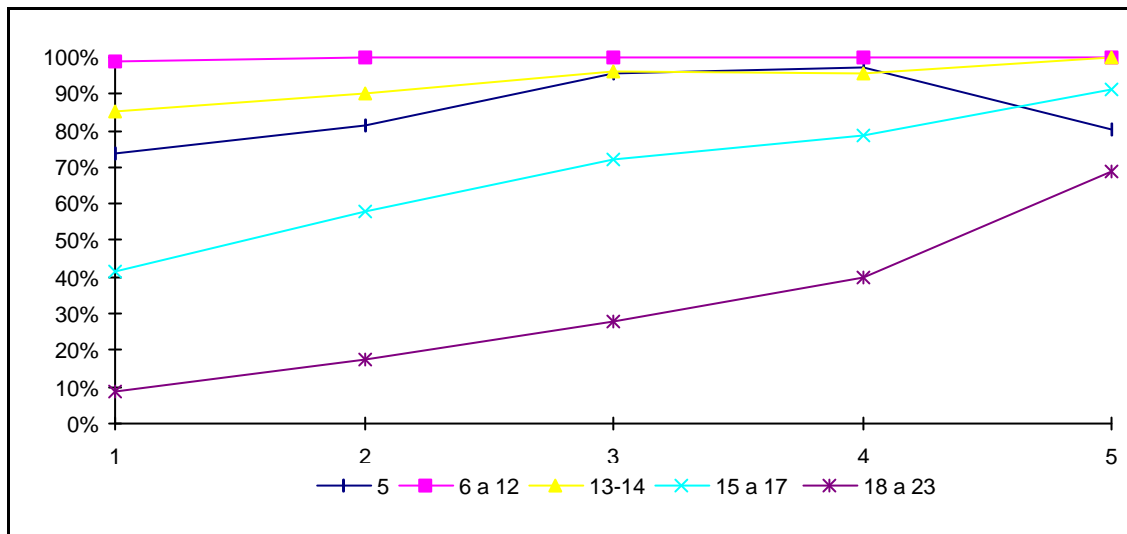
medio al preescolar obligatorio (5 años) es del 84%. La tasa de asistencia al primario es virtualmente total. Las diferencias entre estratos se manifiestan a partir de los 13 años. La obligatoriedad de los últimos dos años del EGB (aún no completamente en vigencia en el período de la encuesta) se manifiesta en altas tasas de asistencia para todos los quintiles, aunque decrecientes a medida que se consideran estratos de ingreso inferiores. Este patrón se acentúa en los adolescentes en edad del Polimodal. Mientras que la asistencia se mantiene en niveles casi plenos en el quintil superior, la proporción de adolescentes del estrato inferior que asiste al secundario cae a menos de la mitad. Las diferencias en el terciario son aún mayores. Mientras que alrededor del 70% de los jóvenes del quintil superior asiste a ese nivel, el porcentaje no supera el 40% en ninguno de los quintiles restantes y es inferior al 10% en el quintil más pobre de la distribución.

CUADRO N° 22
TASAS DE ASISTENCIA POR NIVEL EDUCATIVO.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

Nivel	Preescolar	Preescolar	Preescolar	Primaria- EGB	EGB- Secundaria	Secundaria- Polimodal	Terciario
Edad	0 a 2	3 a 4	5	6 a 12	13-14	15 a 17	18 a 23
1	0%	34%	74%	99%	85%	42%	8%
2	2%	41%	81%	100%	90%	58%	18%
3	3%	46%	96%	100%	96%	72%	28%
4	5%	48%	97%	100%	96%	79%	40%
5	21%	78%	81%	100%	100%	91%	69%
Total	5%	45%	84%	100%	92%	66%	32%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

GRAFICO N° 2
TASAS DE ASISTENCIA POR NIVEL EDUCATIVO
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997



Fuente: elaboración propia.

La información disponible permite analizar la elección público-privado en el sector educación. El Cuadro N° 23 resume los resultados. El patrón de asistencia a la escuela pública decreciente en el ingreso se manifiesta con total claridad en el caso de la primaria y el prees-

colar no obligatorio, y en menor medida en el secundario. En el preescolar obligatorio si bien los niños del quintil superior asisten masivamente a jardines privados, el patrón en el resto de la distribución no es claro. Lo mismo ocurre en el terciario.

CUADRO N° 23
PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO EN LA PROVISION DE
EDUCACION. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

	Preescolar 0-4	Preescolar 5	Primaria	Secundaria	Terciaria
1	86%	67%	93%	84%	85%
2	68%	72%	77%	86%	91%
3	51%	66%	73%	84%	83%
4	33%	66%	60%	70%	89%
5	23%	23%	34%	49%	75%
Total	52%	64%	73%	75%	82%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

2. SALUD

El rol del Estado en la provisión de servicios de salud se justifica tanto por la existencia de externalidades (positivas y negativas) como por cuestiones de equidad. Las enfermedades contagiosas, por ejemplo, generan externalidades negativas que el Estado trata de corregir. Por otra parte, existe consenso en que todo individuo, independientemente de su ingreso,

debe tener acceso a la asistencia médica, lo cual justifica la intervención estatal en el sector, al menos para financiar la atención médica de los carenciados.

La composición del gasto público en salud por nivel de gobierno ha variado en los últimos años: en 1980 el gobierno nacional participaba con el 60% del gasto en salud, los gobiernos provinciales con el 36% y los municipales con el 4% restante. En 1990 la distribución del gasto era similar a la observada una

década atrás, pero en la actualidad se aprecia un cambio tendiente a la descentralización: la Nación participa con el 51% del gasto público en salud, las provincias con el 43% y los municipios con el 7%. El Cuadro N° A8 en el apéndice presenta un resumen con esta información.

El gasto total en salud es usualmente clasificado en dos rubros: (i) gasto en atención médica pública (definido como el gasto en el sector salud y financiado con rentas generales), y (ii) gasto a cargo del sistema de seguridad social compuesto por las obras sociales nacionales y provinciales (que se conoce como gasto en seguros sociales y que se financia con aportes y contribuciones de empleados y empleadores).

Si se considera únicamente el gasto en atención médica pública, la composición del gasto entre niveles de gobierno varía significativamente respecto a la presentada: como se muestra en el Cuadro N° A9 del apéndice, en la actualidad, los gobiernos provinciales ejecutan el 70% del gasto, mientras que el gobierno nacional participa sólo con el 14% del mismo (en 1980 esta cifra ascendía al 21%) y los gobiernos municipales el 16% (en los '80 representaban el 10%).

Teniendo en cuenta la distinción entre sectores y seguros sociales, el gasto público en salud de la provincia de Buenos Aires se analizará distinguiendo entre las erogaciones en atención médica pública y en obras sociales.

CUADRO N° 24
GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN SALUD.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000
(En millones de pesos de 1997)

A. 1997 (EJECUTADO)

	Provincia	Municipios	Total
Salud	1,451	472	1,923
Atención pública de la salud	918	472	1,389
Obras sociales – Atención de la Salud	534		534

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Programación Económica y Regional.

B. 2000 (PRESUPUESTADO)

	Provincia	Municipios	Total
Salud	1,694	543	2,237
Atención pública de la salud	1,056	543	1,599
Obras sociales – Atención de la Salud	638		638

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados-Secretaría de Programación Económica y Regional.

El Cuadro N° 24 muestra la composición del gasto en salud del gobierno bonaerense y de los municipios. De los \$1.923 millones ejecutados en 1997, el 75% corresponde al gobierno provincial y el 25% restante a los municipios. El gasto del primero contiene el del IOMA, que representa el 37% del gasto provincial.²¹ Se observa que entre 1997 y 2000 el gasto total creció un 16%, con un mayor incremento del gasto del IOMA (20%) que de las erogaciones en atención médica pública (15%).

Los recursos utilizados para financiar el gasto provincial en salud provienen de fuentes nacionales

y provinciales. El gobierno nacional transfiere fondos a la provincia en concepto de coparticipación y para programas particulares que están incluidos en el gasto provincial y por ende son considerados en este trabajo. Sin embargo, existen algunos programas que el gobierno nacional ejecuta directamente (en forma individual o conjunta) en la provincia. Si bien estos programas benefician a la población bonaerense, los mismos no están incorporados al gasto provincial. En este trabajo se presentan algunos programas nacionales de interés por su impacto sobre la población bonaerense. Uno de ellos es el programa "Atención de la Madre y el Niño", que se compone de tres subprogramas: (i) el Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño; (ii)

²¹ Como se mencionó, el gobierno provincial no consolida el gasto del IOMA.

el PROMIN y (iii) el PROMIN II. De acuerdo con la información proveniente del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF) de la Secretaría de Hacienda de la Nación, el gobierno nacional transfiere a la provincia de Buenos Aires la totalidad de los fondos destinados al PROMIN y al PROMIN II. En cambio, transfiere una pequeña parte del dinero correspondiente al Plan Nacional en Favor de la Madre y el Niño, ejecutando directamente la mayor parte del mismo.

2.1. INCIDENCIA

El estado de salud de la población tiene importancia tanto para la sociedad en su conjunto como para los individuos que la componen. El control de las enfermedades epidémicas y contagiosas beneficia a toda la comunidad e incrementa la esperanza de vida de toda la población. Asimismo, una persona saludable está en mejores condiciones de educarse y de incorporarse al mercado laboral. Por ello se considera el gasto en salud como parte de la inversión en capital humano de cada individuo y de la economía. Los beneficios de la existencia de provisión (y financiación) pública de la salud dependen de la capacidad de los individuos de “asegurarse” en este sentido. La población objetivo de los hospitales públicos está formada por las personas que no tienen cobertura médica de un seguro de salud (obra social o prepaga) ni capacidad de pago para afrontar directamente el gasto en salud. Cuanto mayor sea el porcentaje de población en esta situación, mayor será la importancia del sector público como financiador de los servicios de salud. Sin embargo, en la Argentina no existe un padrón que contenga información sobre la afiliación de cada individuo a un seguro de salud y por ello muchas veces el Estado financia a individuos con seguro de salud o con capacidad de pago. La introducción en 1993 de los Hospitales de Autogestión tiene como uno de sus objetivos prioritarios lograr el

recupero de gastos de aquellas personas que se atienden en un hospital público y que tienen obra social. Sin embargo, actualmente existe una gran discrepancia entre los montos facturados por los hospitales y los efectivamente cobrados a las obras sociales.

A los efectos prácticos para este trabajo se computan como beneficiarios del gasto público en salud a aquellos individuos que realizaron consultas médicas financiadas por los hospitales públicos, incluyendo a salitas o centros de salud barrial. Se imputa el gasto en atención médica pública del gobierno provincial teniendo en cuenta las consultas médicas totalmente financiadas por hospitales públicos y el gasto municipal en salud de acuerdo a las totalmente financiadas por salitas o centros de salud barrial.

En el caso de las obras sociales, la población objetivo está dada por los individuos afiliados a las mismas. En este trabajo se asigna el gasto del IOMA de acuerdo a las consultas médicas que fueron totalmente financiadas por obras sociales.

En el sector salud existen importantes “derrames” regionales. Parte de la población bonaerense se atiende en otra jurisdicción, mientras que personas de otras provincias hacen uso de los hospitales bonaerenses. Un ejemplo frecuentemente citado es el de pacientes de bajos recursos del Conurbano que se atienden en hospitales de la Capital Federal. La EDS no permite identificar el hospital en que cada individuo es atendido, por lo que en la práctica se asume que toda la población bonaerense se atiende en establecimientos de la provincia y que el gasto en salud de la provincia de Buenos Aires beneficia sólo a los habitantes de la misma.

Los Cuadros 25 y 26 presentan los principales resultados del análisis de incidencia para el gasto en atención médica provincial y municipal y del IOMA, respectivamente, utilizando quintiles de ingreso equivalente. En el apéndice se presentan los cuadros correspondientes en base a quintiles de ingreso per cápita familiar.

CUADRO N° 25
DISTRIBUCION DE LAS CONSULTAS REALIZADAS Y TOTALMENTE FINANCIADAS
POR HOSPITALES PUBLICOS, SALITAS O CENTROS DE SALUD BARRIAL E INCIDENCIA
DEL GASTO PUBLICO EN ATENCION MEDICA PUBLICA. GASTO EJECUTADO 1997 Y
PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Consultas</i>	180,326	145,352	83,865	56,292	29,579	495,414
Hospital público	134,097	112,025	66,409	37,229	26,520	376,280
Salitas o centros de salud barrial	46,229	33,327	17,456	19,063	3,059	119,134
ESTRUCTURA	36.4%	29.3%	16.9%	11.4%	6.0%	100.0%
Hospital público	35.6%	29.8%	17.6%	9.9%	7.0%	100.0%
Salitas o centros de salud barrial	38.8%	28.0%	14.7%	16.0%	2.6%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
<i>Incidencia 1997</i>						
Hospital público	327.0	273.2	162.0	90.8	64.7	918
Salitas o centros de salud barrial	183.0	131.9	69.1	75.5	12.1	472
Total (M\$)	510.0	405.1	231.1	166.3	76.8	1,389
Total %	36.7%	29.2%	16.6%	12.0%	5.5%	100.0%
<i>Incidencia 2000</i>						
Hospital público	376.5	314.5	186.4	104.5	74.5	1,056
Salitas o centros de salud barrial	210.7	151.9	79.5	86.9	13.9	543
Total (M\$)	587.1	466.4	266.0	191.4	88.4	1,599
Total %	36.7%	29.2%	16.6%	12.0%	5.5%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

En la primera parte del Cuadro N° 25 se indica la cantidad de consultas realizadas en hospitales públicos y en salitas o centros de salud barrial según los datos provenientes de la Encuesta de Desarrollo Social para la provincia de Buenos Aires. Luego se presenta la estructura porcentual de las consultas por quintil y por último la incidencia del gasto ejecutado en 1997 y presupuestado para 2000.

El cuadro revela un sesgo pro-pobre importante del gasto bonaerense en atención médica pública: el 36.7% del mismo beneficia al 20% más pobre de la población, según los quintiles de ingreso equivalente, mientras que el 20% más rico se apropia del 5.5% del mismo. Este resultado se verifica con mayor intensidad en las salitas o centros de salud

barrial que en los hospitales públicos.

El Cuadro N° 26 está destinado a analizar el caso de las obras sociales. Lamentablemente la encuesta no capta un número suficiente de casos como para hacer un análisis con resultados robustos. La muestra contiene sólo 33 observaciones; si se incorporaran las consultas parcialmente financiadas por obra social, se incrementarían a 64, pero esto prácticamente no cambia el resultado de incidencia aquí presentado: si bien los quintiles más ricos son los que más se benefician con el gasto de las obras sociales (40.1% y 25.2% respectivamente), el primer quintil se apropia del 21.2% y los quintiles 2 y 3 son los que reciben menor porcentaje (13.5% conjuntamente).

CUADRO N° 26
DISTRIBUCION DE LAS CONSULTAS TOTALMENTE FINANCIADAS POR OBRAS SOCIALES E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SEGUROS DE SALUD. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Consultas</i>	6,130	2,242	1,672	7,282	11,585	28,911
<i>Estructura</i>	21.2%	7.8%	5.8%	25.2%	40.1%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
<i>Incidencia 1997</i>						
Total (M\$)	113.2	41.4	30.9	134.4	213.9	534
Total %	21.2%	7.8%	5.8%	25.2%	40.1%	100.0%
<i>Incidencia 2000</i>						
Total (M\$)	135.2	49.5	36.9	160.6	255.6	638
Total %	21.2%	7.8%	5.8%	25.2%	40.1%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

Los Cuadros 27 y A11 resumen los resultados de incidencia de la totalidad del gasto en salud según quintiles de ingreso equivalente y quintiles de ingreso per cápita familiar, respectivamente. Los resultados de este último son comparables con los de trabajos anteriores, presentados en los Cuadros 1 y 2. De acuerdo al ordenamiento por quintiles de ingreso per cápita familiar, este trabajo encuentra el

mayor sesgo pro-pobre en este sector: los bonaerenses del primer quintil se apropian del 52.5% del gasto en atención médica. Petrei (1988) encuentra que el quintil más pobre se beneficia del 51% de las erogaciones públicas en salud, seguido por Gasparini y Alaimo (2000) y DNPGS (1999b), donde el primer quintil recibe el 45% y 42%, respectivamente.

CUADRO N° 27
INCIDENCIA DEL GASTO EN SECTORES Y SEGUROS DE SALUD. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

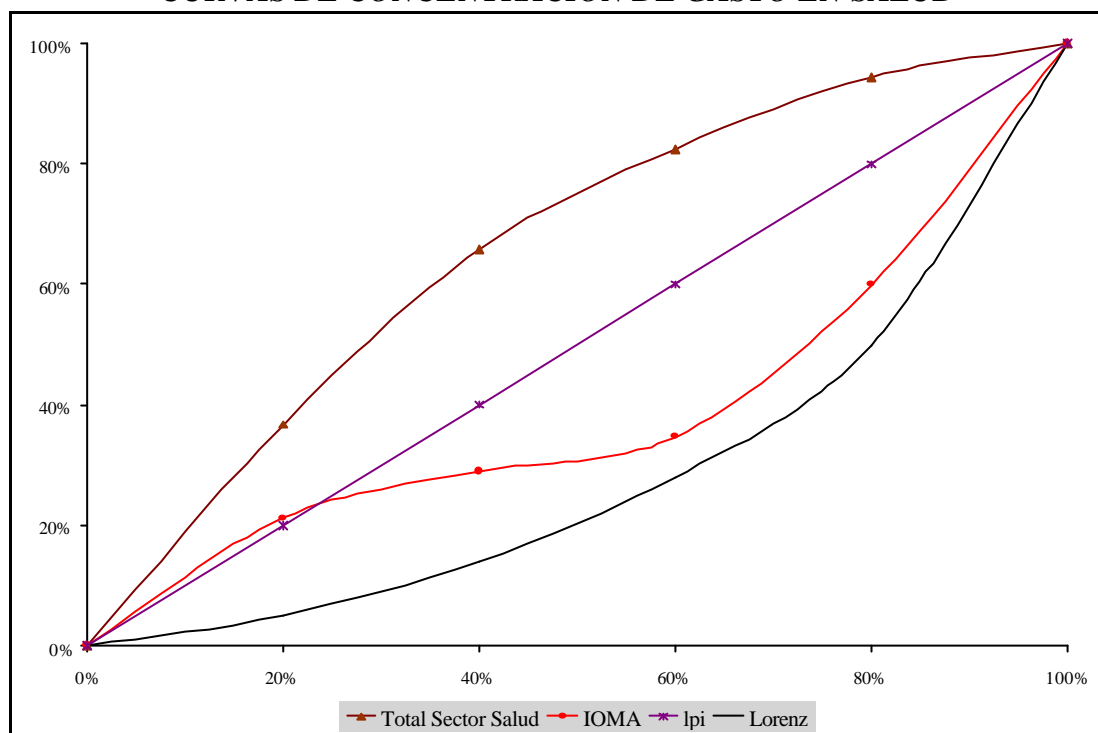
	1	2	3	4	5	Total
<i>Sector Salud</i>	36.7%	29.2%	16.6%	12.0%	5.5%	100.0%
Hospital público	35.6%	29.8%	17.6%	9.9%	7.0%	100.0%
Salitas o centros de salud barrial	38.8%	28.0%	14.7%	16.0%	2.6%	100.0%
<i>Seguro Salud (IOMA)</i>	21.2%	7.8%	5.8%	25.2%	40.1%	100.0%
Total Salud	32.4%	23.2%	13.6%	15.6%	15.1%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

Por otra parte, Llach y Montoya (1999) encuentran una distribución prácticamente igualitaria del gasto de las obras sociales, mientras que en este

trabajo no se observa un patrón claro, independientemente del tipo de quintiles utilizados para distribuir dicho gasto.

GRAFICO N° 3
CURVAS DE CONCENTRACION DE GASTO EN SALUD



Fuente: elaboración propia.

Como se observa en el Gráfico N° 3 y en el Cuadro N° 28 el gasto en salud es pro-pobre ya que el índice de concentración es negativo (-0.165). Esto se debe al carácter en igual sentido del gasto en el sector salud (hospitales públicos y salitas) mientras que el gasto en el seguro de salud es pro-rico (con un índice de concentración positivo de 0.221). Dentro del sector salud, el gasto en salitas y centros de salud barrial es el más focalizado.

A pesar del carácter pro-rico del gasto de la obra social provincial, el mismo resulta ser progresivo. Si se considera el efecto conjunto del tamaño del gasto y su grado de progresividad, se observa que si bien el gasto en salitas es más progresivo que el gasto en hospitales, la importancia presupuestaria de este último lo convierte en el programa de salud con mayor impacto distributivo.

CUADRO N° 28
INDICES DE CONCENTRACION, KAKWANI Y
POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

	Cg	Kg	Gasto	Kg.Gasto
1997				
Hospital público	-0.308	0.719	917.7	659.8
Salitas o centros de salud barrial	-0.338	0.749	471.6	353.2
<i>Total Sector Salud</i>	-0.318	0.729	1,389.3	1,012.8
<i>IOMA (Seguro Salud)</i>	0.221	0.190	533.7	101.4
<i>Total Salud (Sector y Seguro)</i>	-0.169	0.580	1,923.0	1,115.3
2000				
Hospital público	-0.308	0.719	1,056.4	759.6
Salitas o centros de salud barrial	-0.338	0.749	542.9	406.6
<i>Total Sector Salud</i>	-0.318	0.729	1,599.3	1,165.9
<i>IOMA (Seguro Salud)</i>	0.221	0.190	637.8	121.2
<i>Total Salud (Sector y Seguro)</i>	-0.165	0.576	2,237.1	1,288.6

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

2.2. COBERTURA

Es usual reconocer que la población objetivo del sistema público de salud está constituida por aquellos individuos sin cobertura de los seguros de salud (obras sociales o prepagos). Sin embargo, los hospitales públicos también brindan servicios a personas con cobertura, ya sea haciéndose cargo de la totalidad de la financiación de la atención médica (si el indivi-

duo no declara tener obra social) o en forma parcial o nula si la persona declara su seguro de salud.

De acuerdo con la información de la EDS, presentada en el Cuadro N° 29, el 36% de la población no tiene cobertura de ningún seguro de salud.²² Esta cifra esconde importantes disparidades entre quintiles. Sólo el 10% de la población de mayores ingresos no cuenta con seguro de salud, mientras que en el quintil más pobre esta cifra se eleva al 70%.

CUADRO N° 29
COBERTURA DE SEGURO DE SALUD POR QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE

¿Está afiliado a algún sistema de salud?	1	2	3	4	5	Total
Sólo a Obra Social	24%	50%	56%	68%	62%	52%
Sólo a Mutual o Prepago	1%	2%	6%	7%	13%	6%
OS y Mutual o Prepago	2%	1%	3%	4%	13%	5%
Sólo a Servicio de Emergencia	3%	1%	2%	2%	2%	2%
Ninguno de los anteriores	70%	46%	34%	20%	10%	36%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Por otra parte, el Cuadro N° 30 muestra que el 81% de la población cubierta lo es únicamente a través de la afiliación a una obra social. Si se suman aquellas personas que, además, cuentan con una mutual o prepaga, la población bonaerense

afiliada a una obra social representa el 88% de la población con cobertura.²²

²² De acuerdo con el Censo Nacional de Población y Vivienda (1991) el 36.1% de la población bonaerense no tenía cobertura de seguro de salud.

CUADRO N° 30

TIPO DE COBERTURA MEDICA POR QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE

¿A qué tipo de sistema de salud está afiliado?	1	2	3	4	5	Total
Sólo a Obra Social	76%	89%	84%	83%	73%	81%
Sólo a Mutual o Prepago	8%	5%	9%	9%	14%	10%
OS y Mutual o Prepago	3%	3%	5%	7%	12%	7%
Sólo a Servicio de Emergencia	12%	3%	2%	2%	1%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

La EDS permite obtener información adicional sobre este tema. Por un lado, pregunta a los afiliados a obra social si lo son en carácter de titulares o sólo como familiares de un titular. Por otra parte, permite conocer si la población sin cobertura al momento de la realización de la encuesta tenía cobertura dos años atrás. En caso de responder

afirmativamente, la EDS requiere información sobre los motivos de la pérdida. El Cuadro N° 31 muestra que en los primeros quintiles, la mayor parte de la población afiliada a una obra social lo es a través de un titular, mientras que en el quintil más rico la relación se invierte, con un 57% de la población afiliada como titular a una obra social.

CUADRO N° 31

TIPO DE AFILIACION POR QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Titular	30%	35%	43%	49%	57%	46%
Familiar del Titular	70%	65%	57%	51%	43%	54%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

El Cuadro N° 32 indica que la mayoría de la población sin cobertura al momento de la encuesta, tampoco la tenía dos años antes. Esto es así fundamentalmente para los individuos más pobres. Por otra parte, las causas por las cuales perdieron la cobertura de seguro de salud quienes la tenían dos años antes de

la encuesta varían entre quintiles. El 58% de la población más pobre se quedó sin su afiliación debido a que el titular perdió el empleo que lo cubría, mientras que para el 20% más rico de la población la principal causa fue la imposibilidad de seguir pagando un sistema de medicina prepago o una mutual.

CUADRO 32

SITUACION DE LA POBLACION SIN COBERTURA DOS AÑOS ANTES DE LA REALIZACION DE LA ENCUESTA.* QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Hace dos años, ¿estaba afiliado a algún sistema de atención de la salud como Obra Social, Mutual o Prepago?						
Sí	15%	18%	23%	27%	39%	20%
No	85%	82%	77%	73%	61%	80%
¿Por qué motivo perdió la afiliación?						
Perdió el empleo que lo cubría	19%	31%	22%	29%	11%	23%
El titular perdió el empleo que lo cubría	58%	45%	40%	24%	17%	41%
No pudo seguir pagando Prepago o Mutual	12%	16%	11%	27%	57%	20%
Otro	11%	7%	26%	19%	14%	15%

Nota: * Incluye a los que no tenían cobertura y a los que sólo tenían servicio de emergencia.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

2.3. ELECCION PUBLICO-PRIVADO

El Cuadro N° 33 presenta el uso que cada quintil de ingreso equivalente hace de los distintos lugares de atención, sin tener en cuenta la fuente de financiamiento. Allí se observa que el primer quintil realiza el 50.5% de las consultas en hospitales públicos. Si se suman las consultas en salitas o centros de salud barrial, la participación del sector

público como proveedor de servicios de salud asciende al 66%. A medida que se consideran quintiles de mayores ingresos, disminuye en primer lugar el peso de las consultas realizadas en salitas o centros de salud barrial, seguidas por las efectuadas en hospitales públicos. Al mismo tiempo, se incrementan las consultas en establecimientos de las obras sociales, establecimientos privados y consultorios particulares.

CUADRO N° 33
DISTRIBUCION DE LAS CONSULTAS MEDICAS POR LUGAR DE ATENCION. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

Lugar de atención	1	2	3	4	5	Total
Salita o centro de salud barrial	15.7%	12.3%	9.5%	5.4%	1.2%	8.5%
Hospital público	50.5%	42.3%	27.5%	14.7%	10.9%	28.2%
Establecimiento de la obra social	12.7%	22.1%	26.0%	35.8%	28.5%	25.4%
Establecimiento privado	9.4%	7.1%	14.5%	15.4%	25.5%	14.8%
Consultorio particular	9.1%	10.7%	17.1%	21.3%	26.6%	17.4%
Otro	2.7%	5.5%	5.0%	7.4%	7.3%	5.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Dado que la encuesta lo permite, es interesante comparar la distribución de consultas en el Gran Buenos Aires versus el resto de la provincia. El Cuadro N° 34 muestra la distribución de consultas

por lugar de atención distinguiendo entre establecimientos públicos (hospitales, salitas y centros de salud barrial) y el resto de los establecimientos asistenciales.

CUADRO N° 34
DISTRIBUCION DE LAS CONSULTAS MEDICAS POR LUGAR DE ATENCION GBA Y RESTO DE LA PROVINCIA. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>GBA</i>						
Establecimientos Públicos	64%	59%	41%	20%	13%	37%
Otros	36%	41%	59%	80%	87%	63%
<i>Resto Buenos Aires</i>						
Establecimientos Públicos	71%	42%	28%	22%	8%	35%
Otros	29%	58%	72%	78%	92%	65%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Los bonaerenses realizan un poco más de un tercio de las consultas médicas en establecimientos públicos: 37% en el Gran Buenos Aires y 35% en el resto de la provincia. Como era de esperar, este porcentaje es mayor en los primeros quintiles de la distribución, diferencia que se ve acentuada en el resto de la provincia, donde el primer quintil realiza el 71% de sus consultas en hospitales, salitas o centros de salud,

mientras que ese valor se reduce al 64% en el caso de GBA. El mayor uso que los pobres del interior hacen de los establecimientos públicos también se aprecia en la distribución por quintiles: el 31% de las consultas realizadas en establecimientos públicos del Gran Buenos Aires corresponde al quintil más pobre, mientras que ese porcentaje aumenta al 43% en el resto de la provincia.

2.4. UTILIZACION DE LOS SERVICIOS DE SALUD

La EDS no provee información sobre el tipo de consultas realizadas en los distintos centros de salud. Tampoco brinda información sobre internaciones (lugar de atención, días de estadía, financiación, etc.). En cambio, presenta con cierto grado de detalle algunas prestaciones de salud como las vinculadas al embarazo y a la realización de análisis clínicos. Aunque estas prestaciones no se utilizan para el análisis de incidencia se presentan algunos cuadros que caracterizan ambos tipos de prestaciones en la provincia de Buenos Aires.

2.4.1. Embarazo

Dado que tanto el gobierno nacional como el provincial destinan fondos a la atención de la madre y el niño, resulta interesante apreciar algunas características de la atención de las embarazadas en la provincia.

La EDS reporta 428 casos de mujeres bonaerenses que respondieron las preguntas vinculadas a embarazo. Sin considerar a las embarazadas que no contestaron, el Cuadro N° 35 muestra que todas las mujeres de los dos quintiles más ricos realizaron alguna consulta, mientras que el 7% de las mujeres del quintil más pobre no realizó ninguna consulta médica durante los nueve meses de embarazo.

CUADRO N° 35
¿REALIZO ALGUNA CONSULTA DURANTE SU EMBARAZO?.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Sí	93%	95%	99%	100%	100%	97%
No	7%	5%	1%	0%	0%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Asimismo, la cantidad de controles realizados aumenta con el ingreso de las embarazadas: el 23% de las mujeres del primer quintil se realizaron entre 1 y 4

controles, mientras que el 98% de las mujeres en el otro extremo de la distribución realizaron 5 o más controles durante su embarazo (ver Cuadro N° 36).

CUADRO N° 36
¿CUANTOS CONTROLES REALIZO DURANTE SU EMBARAZO?.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
1 a 4 controles	23%	12%	8%	5%	2%	12%
5 controles o más	77%	88%	92%	95%	98%	88%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

En cuanto al lugar de atención, la mitad de las consultas fueron realizadas en un establecimiento público (hospital, salita o centro de salud barrial), participación que se repite en el tercer quintil de ingreso equivalente.

En cambio, este porcentaje se eleva al 79% en el primer quintil y se reduce al 6% en el último (Cuadro N° 37). La distribución de las consultas es similar a las del lugar de atención en el momento del parto.

CUADRO N° 37
¿DONDE REALIZO TODOS O LA MAYORIA DE LOS CONTROLES?
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Salita o centro de salud barrial	26%	31%	17%	10%	1%	20%
Hospital público	53%	27%	32%	14%	5%	30%
Establecimiento de obra social	13%	22%	21%	39%	30%	23%
Establecimiento privado	4%	14%	19%	17%	21%	13%
Consultorio particular	2%	5%	8%	19%	41%	12%
Otro	2%	1%	2%	0%	3%	2%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Si se considera la distribución de los partos por quintiles de ingreso equivalente, el Cuadro N° 38 muestra que el 74% de los atendidos en establecimientos públicos

correspondió a mujeres de los dos primeros quintiles. En el caso de los establecimientos de obras sociales o privados, no se observa un patrón claro, creciente en el ingreso.

CUADRO N° 38
EN EL MOMENTO DEL PARTO, ¿DONDE FUE ATENDIDA?
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Hospital público o centro de salud barrial	44%	30%	18%	6%	2%	100%
Establecimiento de obra social	15%	26%	15%	21%	22%	100%
Establecimiento privado	12%	18%	21%	14%	35%	100%
Otro	43%	33%	0%	0%	24%	100%
Total	30%	26%	18%	12%	14%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

2.4.2. Análisis clínicos

La EDS provee información sobre los análisis o estudios clínicos que los bonaerenses se realizaron en los tres meses previos a la encuesta. En particular, investiga sobre siete tipos de estudios (análisis de sangre, de orina, parasitológico (materia fecal), radio-

grafía, ecografía, tomografía y otro) discriminando por lugar de realización y fuente de financiamiento.

El Cuadro N° 39 presenta la distribución quintilica según la cantidad de consultas realizadas por los bonaerenses en establecimientos públicos (hospitales o centros de salud) y que fueron total o parcialmente financiadas por estas instituciones.²³

²³ En primer lugar, se calculó la cantidad de consultas realizadas por cada individuo. Por ejemplo, si una persona se hizo un análisis de sangre y otro de orina, se computa como "cantidad = 2". Si en el período considerado una persona realizó más de un análisis del mismo tipo, la EDS pide que reporte el último. Luego, se calculó la frecuencia ponderada por el número de estudios realizados.

CUADRO N° 39
DISTRIBUCION DE ANALISIS CLINICOS REALIZADOS Y FINANCIADOS EN ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS*. COMPARACION CON EL RESULTADO DE INCIDENCIA DEL SECTOR SALUD. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

Cantidad de análisis	1	2	3	4	5	Total
1	46%	21%	17%	11%	5%	100%
2	32%	26%	15%	15%	12%	100%
Más de 2	31%	28%	24%	13%	4%	100%
Total	37%	25%	27%	10%	1%	100%
Incidencia del gasto en atención médica	37%	29%	17%	12%	6%	100%

Nota: * se incluyen los análisis total y parcialmente financiados por hospitales públicos o centros de salud.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

El 93% de las personas realizaron hasta cuatro análisis clínicos (aunque aquí no se muestra, los análisis con mayores frecuencias son los de sangre y orina, con más de 300 observaciones cada uno). El Cuadro N° 39 muestra que la distribución de análisis clínicos realizados en establecimientos públicos es decreciente con el ingreso: el 37% de los estudios beneficiaron a individuos del primer quintil y sólo el 1% al quintil de población más rica. En la última línea del cuadro se repite el resultado de incidencia del gasto en atención médica, el cual presenta un comportamiento similar al encontrado en el caso de los análisis clínicos.

3. PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL

El gasto en promoción y asistencia social (PyAS) tiene como objetivo prioritario incrementar el bienestar de los grupos más carenciados de la población y generar instrumentos que les permitan superar las

condiciones de pobreza y exclusión social. En las dos últimas décadas la participación del gasto en PyAS en el gasto público social consolidado fluctuó entre el 4% y el 6%.

La Nación, las provincias y en grado menor los municipios, comparten responsabilidad en materia de promoción y asistencia social. El porcentaje del gasto ejecutado por la Nación se contrajo notablemente en los últimos veinte años. En 1980 el gobierno nacional ejecutaba aproximadamente el 72% del gasto consolidado en PyAS, mientras que en 1999 dicha cifra alcanzó el 24%. En este último año, el 53% y el 23% del gasto fue ejecutado por las provincias y los municipios, respectivamente. En la actualidad el 65% del gasto en PyAS ejecutado por las provincias se financia con fondos nacionales. En el caso de la provincia de Buenos Aires, el gobierno provincial ejecutó en 1997 el 72.5% del gasto en PyAS (consolidado provincia-municipios). De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro N° 40, el gasto real ejecutado por el gobierno provincial se contrajo un 14.6% aproximadamente en el período 1997-2000.

CUADRO N° 40
GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000
 (En millones de pesos de 1997)

	Provincia *	Municipios	Total
1997 (ejecutado)	588.6	222.7	811.2
2000 (presupuestado)	502.9	190.3	693.2

Nota: * Consolidado Administración Central y Organismos Descentralizados.

Fuente: Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Programación Económica y Regional y Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Una parte importante del gasto del gobierno provincial en PyAS es canalizado a través de programas de nutrición. También existen programas destinados a las mujeres, personas de la tercera edad, discapacitados, adictos y jóvenes con causa penal, entre otros; además de programas de capacitación laboral y generación de empleo. La asistencia habitacional toma la forma de entrega de materiales para la construcción o

casillas para el Conurbano y ayuda financiera para el interior de la provincia.

En el Cuadro N° 41 se describe detalladamente las erogaciones en PyAS ejecutadas y presupuestadas en 1997 y 2000 respectivamente, para el consolidado de la Administración Central y Organismos Descentralizados del gobierno de la provincia de Buenos Aires.

CUADRO N° 41
GASTO EN PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000
(En millones de pesos de 1997)

DETALLE	Ejecutado 1997		Presupuestado 2000	
	M \$	%	M \$	%
Administración Central y Organismos descentralizados	588.6	100.0%	502.9	100.0%
<i>Administración central</i>	521.6	88.6%	428.1	85.1%
1. GOBERNACIÓN	485.2	82.4%	406.7	80.9%
1.1. GOBERNACIÓN (específico)	5.0	0.8%	-	-
1.2. CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y EL DESARROLLO HUMANO	235.1	39.9%	406.7	80.9%
GASTOS ADMINISTRATIVOS	28.4	4.8%	22.1	4.4%
V.I.D.A	17.5	3.0%	171.4	34.1%
INFANCIA	31.6	5.4%	33.3	6.6%
SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR	97.5	16.6%	93.7	18.6%
ACCIÓN SOCIAL DIRECTA	5.7	1.0%	32.1	6.4%
CONOCIENDO LA CAPITAL DE MI PROVINCIA	-	-	0.2	0.0%
TERCERA EDAD	3.2	0.5%	6.4	1.3%
JUVENTUD	0.1	0.0%	0.5	0.1%
FAMILIA	5.6	1.0%	13.9	2.8%
P.A.I.S	32.2	5.5%	15.7	3.1%
EMERGENCIA HABITACIONAL	0.2	0.0%	8.4	1.7%
INTEGRACIÓN DEL DISCAPACITADO	7.8	1.3%	8.9	1.8%
MUJER	0.2	0.0%	0.2	0.0%
BARRIOS BONAERENSES	5.2	0.9%	-	-
1.3. SECRETARÍA DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA A LAS ADICCIONES	21.6	3.7%	-	-
GASTOS ADMINISTRATIVOS	9.3	1.6%	-	-
PREVENCIÓN A LAS ADICCIONES	6.3	1.1%	-	-
ASISTENCIA A LAS ADICCIONES	6.0	1.0%	-	-
1.4. UNIDAD EJECUTORA DE RECONSTRUCCIÓN DEL GRAN BUENOS AIRES *	223.5	38.0%	-	-
ACCIÓN SOCIAL DIRECTA	223.1	37.9%	-	-
a. V.I.D.A	165.9	28.2%	-	-
d. Otros	57.2	9.7%	-	-
SERVICIOS SOCIALES: INFR. COMUNITARIA	0.4	0.1%	-	-
2. MINISTERIO DE ECONOMÍA	36.0	6.1%	2.1	0.4%
OBLIG. TES. Y CRED. EMERG.	36.0	6.1%	-	-
ASISTENCIA A GOBIERNOS MUNICIPALES	-	-	0.0	0.0%
SITUACIONES CONYUNTURALES	-	-	2.0	0.4%

Continúa

CUADRO N° 41
GASTO EN PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000
 (En millones de pesos de 1997)

Continuación

3. MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS	0.4	0.1%	1.3	0.3%
OBRAS DISTRITALES PRIBA SERVICIOS SOCIALES	s/d	s/d	0.1	0.0%
OBRAS DISTRITALES PLAN TRIENAL- SERVICIOS SOCIALES	s/d	s/d	0.1	0.0%
SERVICIO PENITENCIARIO. PODER JUDICIAL	s/d	s/d	1.1	0.2%
4. MINISTERIO DE GOBIERNO	-	-	0.6	0.1%
DIRECCIÓN EJECUTIVA DE LA PROMOCIÓN Y CAPACITACIÓN	-	-	0.2	0.0%
PROMOCIÓN DE LA JUVENTUD	-	-	0.3	0.1%
5. MINISTERIO DE SALUD	-	-	17.5	3.5%
SECRETARÍA DE PREVENCIÓN Y ASISTENCIA A LAS ADICCIONES **	-	-	17.5	3.5%
<i>Organismos Descentralizados</i>	<i>67.0</i>	<i>11.4%</i>	<i>74.8</i>	<i>14.9%</i>
6. CONSEJO PORVINCIAL DEL MENOR	67.0	11.4%	74.8	14.9%
GASTOS ADMINISTRATIVOS	12.1	2.1%	12.3	2.4%
ASISTENCIA A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	33.2	5.6%	25.2	5.0%
TUTELAR	10.0	1.7%	14.5	2.9%
CONSEJOS DEPARTAMENTALES	2.5	0.4%	2.6	0.5%
REGISTRO Y UBICACIÓN	1.7	0.3%	4.3	0.9%
PROGRAMAS ALTERNATIVOS	0.0	0.0%	4.0	0.8%
CLINICAS, COMUNIDADES TERAPÉUTICAS Y HOGARES	5.4	0.9%	7.4	1.5%
EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN DE NIÑOS Y ADOLESCENTES	2.0	0.3%	4.5	0.9%
CAPACITACIÓN LABORAL DEL PERSONAL	0.1	0.0%	-	-

Nota: * Este organismo deja de existir a partir de 2000.

** La Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones aparece dos veces en el cuadro porque a partir de 2000 figura en el presupuesto dentro del Ministerio de Salud y no como anteriormente en la Gobernación.

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Presupuesto Ejecutado 1997 y el Presupuesto General 2000 de la provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

La Administración Central, y en particular la Gobernación, concentra la mayor parte del gasto en PyAS. En 1997 esta última jurisdicción ejecutó el 82.4% del gasto, mientras que para 2000 condensa aproximadamente el 81% de las erogaciones en PyAS presupuestadas para dicho año. Con la eliminación de la Unidad Ejecutora de Reconstrucción del Gran Buenos Aires (UERGBA), el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano pasó a ser en el año 2000 el único organismo de la Gobernación con responsabilidades en el área de PyAS. Por su parte, el Consejo Provincial del Menor (organismo descentralizado) ejecutó en 1997 el 11.4% del gasto en PyAS; mientras que para 2000 tiene asignado un gasto de \$73 millones, cifra que representa aproximadamente el 15% del gasto en PyAS presupuestado por la pro-

vincia. A nivel de programas, el V.I.D.A y el Servicio Alimentario Escolar son los que absorben los mayores fondos destinados al sector. Cabe destacar que en 1997 el primero de estos programas, más allá de los montos contemplados en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, recibió recursos del programa Acción Social Directa implementado por la Unidad Ejecutora de Reconstrucción del Gran Buenos Aires.

3.1. INCIDENCIA

Como se mencionó anteriormente, el gasto en PyAS busca en teoría incrementar el bienestar de aquellos individuos que se ven afectados por los pro-

blemas que genera la pobreza. No obstante, más allá de los beneficios directos que reciben los pobres, existen importantes ganancias sociales. Suele argumentarse que la reducción de la pobreza también es valorada por aquellos grupos que no padecen este flagelo. También se afirma que la disminución de la pobreza tiene fuertes externalidades positivas desde el punto de vista de la salud y la seguridad. Si bien estos

efectos externos pueden resultar considerables, por razones prácticas en este trabajo el análisis de incidencia se concentra en los beneficios directos e individuales que genera la política de PyAS.

En el Cuadro N° 42 se describen los programas del gobierno provincial, con sus respectivos montos, que han podido asignarse en base a datos del presupuesto y de la Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 42
MONTOS DE LOS PROGRAMAS ASISTENCIALES DEL GOBIERNO PROVINCIAL
ASIGNADOS. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000

(En millones de pesos de 1997)

Programa	Ejecutado 1997		Presupuestado 2000	
	M \$	% total	M \$	% total
V.I.D.A	243.0	41.3%	181.2	36.0%
INFANCIA	35.9	6.1%	43.1	8.6%
SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR	110.9	18.8%	99.1	19.7%
ACCIÓN SOCIAL DIRECTA	6.5	1.1%	33.9	6.7%
FAMILIA	6.4	1.1%	14.7	2.9%
P.A.I.S	36.6	6.2%	16.6	3.3%
EMERGENCIA HABITACIONAL	0.2	0.0%	8.9	1.8%
BARRIOS BONAERENSES	5.9	1.0%	-	-
TERCERA EDAD	3.6	0.6%	6.7	1.3%
TOTAL ASIGNADO	449.0	76.3%	404.2	80.4%
TOTAL	588.6	100.0%	502.9	100.0%

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Presupuesto Ejecutado 1997 y el Presupuesto General 2000 de la provincia de Buenos Aires. Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

Para constituir los montos que se asignan a cada programa, al valor registrado en la ejecución/presupuesto correspondiente se le suma una fracción de los gastos administrativos de la repartición que los contiene.²⁴ Dicha proporción se determina usando como ponderadores a las participaciones del gasto de cada programa en las erogaciones de la repartición. En el caso del programa V.I.D.A que en 1997 figura dentro del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano, se le adicionó el gasto que recibe desde la Unidad Ejecutora de Reconstrucción del Gran Buenos Ai-

res, a través de su Plan Acción Social Directa.²⁵ El resto de los gastos en promoción y asistencia social de este programa, en su mayoría administrativos, se asignó completamente al Plan V.I.D.A. La identificación de estos programas permitió asignar el 76.3% del gasto ejecutado en 1997 por el gobierno provincial, porcentaje que asciende al 80.4% para el presupuesto 2000.

A continuación se presentan los resultados obtenidos para los principales programas, con excep-

²⁴ Todos los programas asignados pertenecen al Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano, en el cual los gastos administrativos fueron \$28.4 millones en 1997 y \$22.1 millones en 2000.

²⁵ Para el año 1997, el programa Acción Social Directa que pertenece a UERGBA tenía como meta principal contribuir al logro de objetivos planteados por programas de otras jurisdicciones. El análisis pormenorizado del mismo permitió individualizar el apoyo que recibió el programa V.I.D.A desde esta jurisdicción.

ción de aquellos para los cuales no hay observaciones suficientes en la Encuesta de Desarrollo Social.²⁶

3.1.1. Servicio Alimentario Escolar

Este programa está destinado a la atención de las necesidades nutricionales de la población escolar en situación de vulnerabilidad social e intenta mejorar las condiciones de salud y aprendizaje. Se implementan tres modalidades: comedor, copa de leche reforzada y copa de leche. La incidencia de este programa se obtuvo de la siguiente manera. A partir de la Encuesta de Desarrollo Social se identificó la distribución quintílica de los individuos mayores a 5 años y menores de 15 años que asisten a un establecimiento educativo público en el cual reciben algún tipo de alimentación en forma gratuita: desayuno, copa de leche, refrigerio, almuerzo, merienda y/o cena.²⁷ Posteriormente, a partir del costo unitario de las prestaciones alimentarias recibidas por los distintos quintiles se realizó una suma ponderada de las mismas. Se tomaron como ponderadores a los precios suministrados

por el PROMIN.²⁸ Finalmente, de acuerdo a las participaciones ponderadas de cada quintil se asignó el gasto comprendido en el programa bajo análisis.

El Cuadro N° 43 presenta los principales resultados de incidencia del programa Servicio Alimentario Escolar. En la primera fila del mismo se muestran los beneficiarios de distintas raciones alimenticias que reciben tal ayuda desde establecimientos educativos públicos. La cantidad de beneficiarios se refiere al total de raciones recibidas y dado que algunos niños reciben más de un tipo de alimentación, la población escolar beneficiada es menor a dicho total. La estructura porcentual se obtiene en base al total de raciones recibidas.

Los resultados obtenidos para el ordenamiento por ingreso equivalente indican que el primer quintil recibe más del 52% del monto total del programa; en tanto que el segundo obtiene el 27%. A medida que se avanza hacia quintiles de mayores ingresos, el monto asignado disminuye. Esto indica el carácter pro-pobre del programa, que se acentúa si la medición se efectúa a través de ingreso per cápita familiar (ver Cuadro N° A13 del apéndice).

CUADRO N° 43
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS ESCOLARES E INCIDENCIA DEL PROGRAMA SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	503,547	283,569	129,123	96,101	23,405	1,035,745
Estructura	48.6%	27.4%	12.5%	9.3%	2.3%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	58.3	30.0	12.1	8.9	1.6	110.9
Total %	52.5%	27.0%	10.9%	8.0%	1.5%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	52.1	26.8	10.8	8.0	1.5	99.1
Total %	52.5%	27.0%	10.9%	8.0%	1.5%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

²⁶ Este es el caso de los programas de empleo P.A.I.S y Barrios Bonaerenses, el programa Tercera Edad destinado a ancianos y el programa Emergencia Habitacional.

²⁷ Los datos no expandidos de la EDS indican que 212 alumnos recibieron desayuno en establecimientos públicos. Por su parte 202 alumnos obtuvieron copa de leche en los mencionados

establecimientos, 60 refrigerio, 193 almuerzo, 241 merienda y sólo 1 cena.

²⁸ Como costo unitario estimado de los refrigerios y las cenas (de los cuales no se obtuvieron datos en el PROMIN) se tomó respectivamente el costo unitario de las meriendas y los almuerzos.

3.1.2. Infancia

Este programa tiene como objeto general la atención alimentaria y contención de niños de 0 a 13 años con necesidades básicas insatisfechas, vulnerabilidad y riesgo social. Se brinda, según la edad, a través de Jardines Maternales (de 0 a 5 años), Casas del Niño (de 6 a 14 años) y Centros de Atención Integral (de 2 a 5 años).

El ejercicio de incidencia se realizó determinando la distribución quintilica de los niños de entre 0 y 4 años que asisten a guardería pública y reciben algunas de las siguientes raciones alimentarias: comida para lactantes, copa de leche, refrigerio, almuerzo y merienda.²⁹ A partir del costo unitario de las prestaciones alimentarias recibidas por los distintos quintiles se realizó una suma ponderada de las mismas. Se tomaron como ponderadores a los precios suministrados por el PROMIN.³⁰

Finalmente, de acuerdo a las participaciones ponderadas de cada quintil se asignó el gasto comprendido en el programa bajo análisis. Si bien el programa Infancia está dirigido a un grupo etéreo que excede a aquel formado por los niños que concurren a guarderías (0 a 4 años), el grueso del gasto del programa está dirigido a infantes entre 2 y 5 años.

El Cuadro N° 44 muestra los resultados de incidencia del programa Infancia. Este también presenta una distribución pro-pobre, aunque la misma no es tan marcada como en el Servicio Alimentario Escolar. El primer quintil de ingreso equivalente recibe el 45.2% del monto total asignado y el último sólo el 5%. En el caso del ordenamiento por ingreso per cápita familiar (ver Cuadro N° A14 del apéndice), más del 56% de los beneficios llega a los niños del primer quintil y sólo el 3.5% al quintil más rico.

CUADRO N° 44
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS
ALIMENTARIOS EN GUARDERIA E INCIDENCIA DEL PROGRAMA
INFANCIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO
1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	60,590	28,092	29,130	15,334	8,844	141,990
Estructura	42.7%	19.8%	20.5%	10.8%	6.2%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	16.2	7.4	7.4	3.1	1.8	35.9
Total %	45.2%	20.6%	20.6%	8.6%	5.0%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	19.5	8.9	8.9	3.7	2.2	43.1
Total %	45.2%	20.6%	20.6%	8.6%	5.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

3.1.3. Familia

Este programa está destinado a capacitar a mujeres desocupadas o subocupadas y colaborar con el cuida-

do y la atención de sus hijos. Su instrumentación se realiza mediante la colaboración en los programas de ayuda alimentaria (Acción Social Directa) y de vestimenta (por ejemplo Plan Pibes).

Considerando conjuntamente que las metas del programa están definidas en términos de entrega de raciones de alimentos no perecederos, ajuares para embarazadas, vestimenta y guardapolvos y que las

²⁹ Los datos no expandidos de la EDS revelan que sólo 4 niños recibieron comida para lactantes desde guardería pública, 62 fueron beneficiarios de copa de leche, 19 recibieron refrigerio, 20 almuerzo y 72 merienda.

³⁰ Como costo unitario estimado de las comidas para lactantes y de los refrigerios (de los cuales no se obtuvieron datos en el

PROMIN) se tomó respectivamente el costo unitario de las copas de leche y las meriendas.

preguntas relacionadas con la distribución por quintiles de los beneficiarios de programas de capacitación tienen una muestra pequeña, se decidió asignar el monto de este programa de acuerdo a los hogares que recibieron alimentos (en bolsón, paquete, caja o por unidad) o vestimenta desde un organismo público o desde un organismo privado sin fines de lucro.³¹ Para obtener la estructura quintílica definitiva para asignar el programa se

realizó la suma de los beneficiarios de los dos tipos de ayuda.

En el Cuadro N° 45 se presentan los resultados de incidencia del programa. En el mismo puede apreciarse un marcado sesgo pro-pobre: los dos primeros quintiles de ingreso equivalente obtienen casi el 73% de la ayuda total, los beneficiarios del tercer quintil casi duplican a los del cuarto y el quintil más rico recibe sólo el 1.6% del total.

CUADRO N° 45
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDA EN ALIMENTOS Y VESTIMENTA E INCIDENCIA DEL PROGRAMA FAMILIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	192,449	89,539	64,991	34,060	6,090	387,129
	49.7%	23.1%	16.8%	8.8%	1.6%	100.0%
Estructura						
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	3.2	1.5	1.1	0.6	0.1	6.4
Total %	49.7%	23.1%	16.8%	8.8%	1.6%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	7.3	3.4	2.5	1.3	0.2	14.7
Total %	49.7%	23.1%	16.8%	8.8%	1.6%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

3.1.4. Acción Social Directa (Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano)

El objetivo del programa es atender las demandas provenientes de los municipios e instituciones parroquiales de toda la provincia, en lo que respecta a entrega de alimentos (víveres secos), elementos (chapas, colchones, frazadas, etc.) y medicamentos en caso de enfermedad.

Para obtener la incidencia del programa se identificaron a partir de la EDS aquellos hogares que recibieron alimentos (en bolsón, paquete, caja o por unidad), colchones y/o frazadas desde un organismo

público o desde un organismo privado sin fines de lucro.³² A partir de allí, se sumaron los beneficiarios de los dos tipos de ayuda y finalmente se obtuvo la estructura quintílica final para asignar el programa.³³

Los resultados de incidencia presentados en el Cuadro N° 46 muestran que los montos asignados al programa Asistencia Social Directa están dirigidos a los estratos de menores ingresos. Los dos primeros quintiles obtienen casi el 72% de la ayuda total, en tanto que al quintil más rico se dirige el 1.7% del

³¹ Los datos de la EDS indican que 258 hogares recibieron alimentos desde algún organismo público y 15 desde organismo privado sin fines de lucro. 42 hogares recibieron vestimenta desde un organismo público y 14 desde un organismo privado sin fines de lucro.

³² Los datos no expandidos de la EDS indican que los hogares que recibieron colchones y/o frazadas desde organismos públicos fueron 16 y desde organismo privado sin fines de lucro sólo 1 perteneciente al primer quintil.

³³ Si bien el procedimiento efectuado puede representar una aproximación de la incidencia del gasto del programa, cabe decir que el análisis sería más representativo si se pudieran ponderar los dos tipos de ayuda de acuerdo al precio de los alimentos, las frazadas y colchones recibidos.

monto del programa. La focalización hacia los quintiles más pobres se acentúa si la medición se efectúa a partir del ingreso per cápita familiar, en donde más

del 84% del monto del programa se dirige a los dos primeros quintiles y sólo el 0,1% a los hogares del quintil más rico.

CUADRO N° 46
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDA EN ALIMENTOS Y COLCHONES Y/O FRAZADAS E INCIDENCIA DEL PROGRAMA ACCION SOCIAL DIRECTA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	157,930	88,375	59,448	31,696	5,687	343,136
Estructura	46.0%	25.8%	17.3%	9.2%	1.7%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	3.0	1.7	1.1	0.6	0.1	6.5
Total %	46.0%	25.8%	17.3%	9.2%	1.7%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	15.6	8.7	5.9	3.1	0.6	33.9
Total %	46.0%	25.8%	17.3%	9.2%	1.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

3.1.5. VIDA

El objetivo básico de este programa es el control del crecimiento y desarrollo de los niños entre 0 y 5 años. Uno de los ejes principales que se utiliza para lograr este objetivo consiste en brindar apoyo nutricional a las embarazadas, nodrizas y niños de 0 a 5 años que presenten riesgo nutricional.

El gasto del programa bajo análisis se asignó según las madres que, de acuerdo a la EDS, recibieron o reciben leche en polvo en forma gratuita y regular desde salita o centro de salud barrial y de hospitales públicos.³⁴ A partir de allí, se obtuvo la estructura quintílica de la incidencia del programa y se asignó el gasto correspondiente al mismo. Si bien este programa es asignado para el total de la provincia en 1997,

el hecho de que una parte importante del mismo está dirigido a habitantes del Conurbano bonaerense hizo necesario comparar la estructura quintílica de las respuestas en dicha región y aquella que surge cuando se considera el total de la provincia, obteniéndose un patrón similar de respuestas en ambas muestras.³⁵

El Cuadro N° 47 muestra la estructura quintílica de las madres que recibieron o reciben leche en polvo desde instituciones de salud pública. Este programa presenta un sesgo pro-pobre marcado: el primer quintil de ingreso equivalente recibe el 51% del monto total del programa y el último sólo el 2%. Cuando se consideran quintiles de ingreso per cápita familiar el primer quintil pasa a recibir el 78.9% mientras que el último no presenta cambios (ver Cuadro N° A17 del apéndice).

³⁴ De la encuesta sin expandir surge que 46 personas recibieron leche en polvo desde salita o centro de salud barrial y 19 desde hospitales públicos.

³⁵ Si bien no se presentan los resultados, los mismos se encuentran disponibles para consulta de quien los solicite.

CUADRO N° 47
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDA EN LECHE EN POLVO DESDE
CENTROS BARRIALES O SALITAS Y HOSPITALES PUBLICOS E INCIDENCIA DEL
PROGRAMA VIDA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997
Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	35,304	24,427	7,849	280	1,349	69,209
Estructura	51.0%	35.3%	11.3%	0.4%	2.0%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	124.0	85.8	27.6	1.0	4.7	243.0
Total %	51.0%	35.3%	11.3%	0.4%	2.0%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	92.4	64.0	20.6	0.7	3.5	181.2
Total %	51.0%	35.3%	11.3%	0.4%	2.0%	100.0%

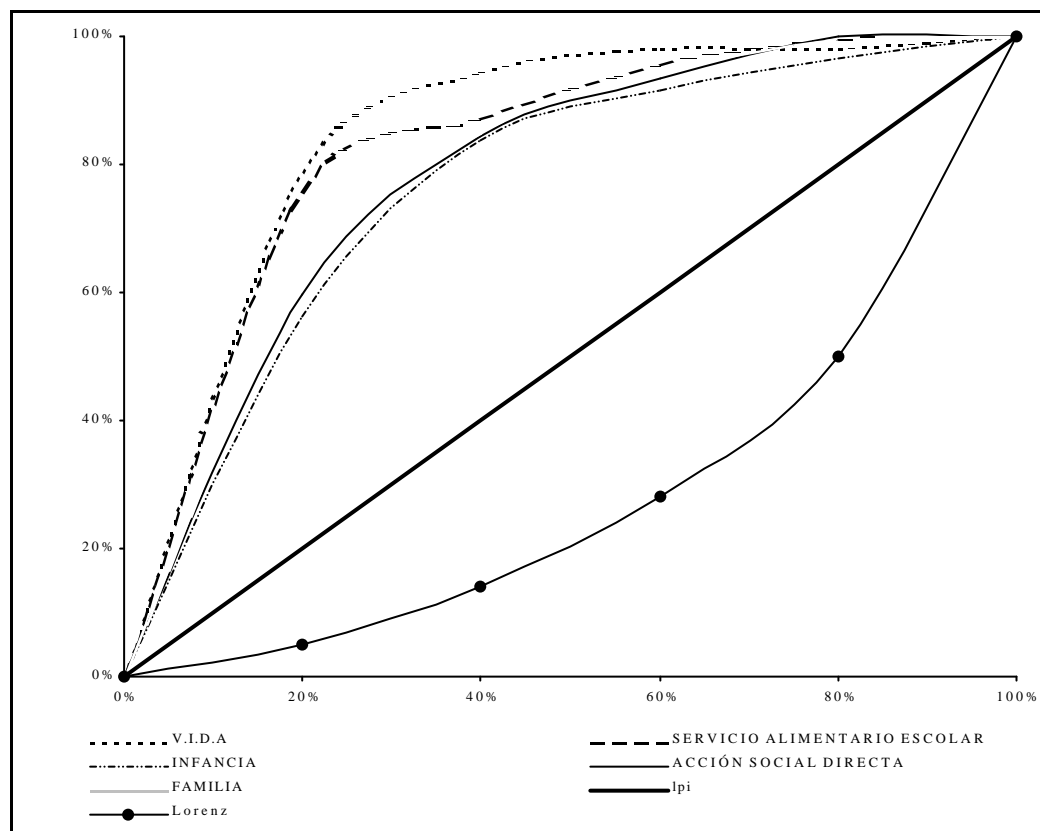
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

3.2. TOTAL DE PROGRAMAS

Las curvas de concentración permiten hacer un análisis comparativo de la incidencia de cada programa sobre la distribución del ingreso. Como puede

apreciarse en el Gráfico N° 4 los cinco programas tienen un sesgo pro-pobre, ya que su curva de concentración está por encima de la línea de perfecta igualdad. En el Cuadro N° 48 se cuantifican estos resultados.

GRAFICO N° 4
CURVAS DE CONCENTRACION DE GASTO DE PROGRAMAS DE PYAS



Fuente: elaboración propia.

En la primera fila del cuadro mencionado anteriormente se presentan los valores del índice de concentración para los distintos programas. Todos los programas considerados resultaron ser claramente pro-pobres, en particular el V.I.D.A. Naturalmente todos los programas son altamente progresivos. Las últimas columnas

del cuadro muestran el potencial redistributivo de cada programa. Los mayores valores de este indicador se encuentran para el programa V.I.D.A, como consecuencia directa de que presenta los máximos valores en los dos componentes del potencial redistributivo, el índice de Kakwani y el gasto en el programa.

CUADRO N° 48
INDICES DE CONCENTRACION, KAKWANI Y POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

	Cg	Kg	Gasto 97	Kg. G 97	Gasto 00	Kg. G 00
Servicio Alimentario Escolar	-0.484	0.895	111	99	99	89
Infancia	-0.370	0.781	36	28	43	34
Familia	-0.442	0.853	6	5	15	13
Acción Social Directa	-0.421	0.832	6	5	34	28
V.I.D.A	-0.532	0.943	243	229	181	171

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

3.2.1. Incidencia del gasto en PyAS en la provincia de Buenos Aires

Para obtener la incidencia distributiva del gasto total en PyAS en la provincia de Buenos Aires se siguió el siguiente procedimiento:

Se obtuvo el total recibido por cada quintil desde los programas que fue posible asignar (Cuadro N° 42), sumando los montos de cada uno de ellos.

Dividiendo cada valor obtenido en la etapa anterior para cada quintil, por el monto total asignado, se obtiene la estructura porcentual de incidencia del gasto en PyAS.

Con esta estructura se distribuyó el resto del gasto en PyAS del gobierno provincial constituido por aquellos programas que no fue posible asignar en forma específica. El mismo procedimiento se siguió para asignar el gasto de los municipios.

En los Cuadros 49 a 52 se resumen los resultados obtenidos. En 1997 el gasto ejecutado en la provincia de Buenos Aires ascendió a \$ 811.2 millones, de los cuales el 83.9% se concentra en los dos primeros quintiles de la distribución de ingreso equivalente. Cuando se consideran los quintiles de ingreso per cápita familiar el monto anterior asciende al 92% (ver Cuadro N° A18 del apéndice).

CUADRO N° 49
INCIDENCIA DEL GASTO EN PYAS Y MONTOS ASIGNADOS POR PROGRAMAS
Y TOTALES POR QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997
(En millones de pesos de 1997)

	1	2	3	4	5	Total
Asignado	243.5	133.5	49.5	14.2	8.4	449.0
Estructura	54.2%	29.7%	11.0%	3.2%	1.9%	100.0%
Total	439.9	241.1	89.4	25.6	15.2	811.2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

De los 693.2 millones que se presupuestaron en PyAs para 2000 el 80.4% va dirigido a los dos quintiles más pobres de ingreso equivalente, mien-

tras que considerando quintiles de ingreso per cápita familiar este valor asciende a 89.8% (ver Cuadro N° A19).

CUADRO N° 50
INCIDENCIA DEL GASTO EN PYAS Y MONTOS ASIGNADOS POR PROGRAMAS
Y TOTALES POR QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE. 2000
(En millones de pesos de 1997)

	1	2	3	4	5	Total
Asignado	207.0	117.9	52.1	17.5	9.7	404.2
Estructura	51.2%	29.2%	12.9%	4.3%	2.4%	100.0%
Total	355.0	202.2	89.3	29.9	16.7	693.2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

En el Cuadro N° 51 se exponen los montos asignados a cada quintil discriminado por nivel de gobier-

no. En 1997 el 72.5% del gasto en PyAS en la provincia fue ejecutado por el gobierno provincial.³⁶

³⁶ Por construcción esa participación se mantiene en 2000.

CUADRO N° 51
INCIDENCIA DISTRIBUTIVA Y PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES
DE GOBIERNO EN EL GASTO EN PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO
2000 POR JURISDICCIONES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

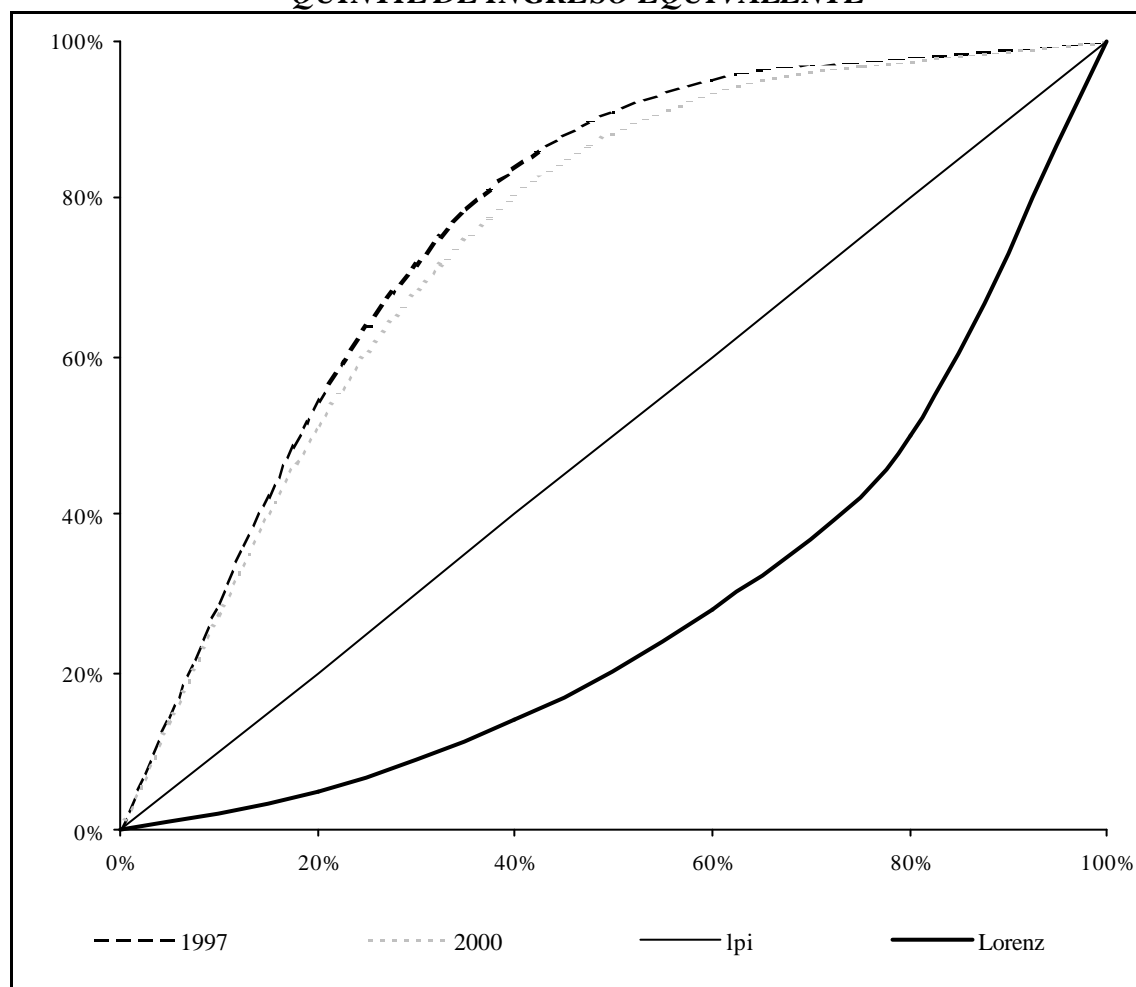
	1	2	3	4	5	Total
Incidencia 1997						
Total (M\$)						
Gob. Provincial	319.1	174.9	64.9	18.6	11.0	588.6
Gobs. Municipales	120.7	66.2	24.5	7.0	4.2	222.7
Provincia	439.9	241.1	89.4	25.6	15.2	811.2
Total %	54.2%	29.7%	11.0%	3.2%	1.9%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)						
Gob. Provincial	257.5	146.7	64.8	21.7	12.1	502.9
Gobs. Municipales	97.4	55.5	24.5	8.2	4.6	190.3
Provincia	355.0	202.2	89.3	29.9	16.7	693.2
Total %	51.2%	29.2%	12.9%	4.3%	2.4%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

El Gráfico N° 5 presenta las curvas de concentración del gasto para los años 1997 y 2000 según la distribución del ingreso equivalente. Conjuntamente con los resultados presentados en el Cuadro N° 52 puede afirmarse que el gasto en promoción y asistencia social resulta ser pro-pobre y por ende progresivo en ambos años. Además, el gasto de 1997 resultó ser

ligeramente más pro-pobre que en 2000. El Cuadro N° 48 permite apreciar que la mayor focalización del gasto en PyAS observado en el año 1997 se debe a que en dicho año, los programas con índices de concentración mayores (Servicio Alimentario Escolar y V.I.D.A) recibieron partidas presupuestarias mayores que en el año 2000.

GRAFICO N° 5
CURVAS DE CONCENTRACION DEL GASTO EN PYAS SEGUN
QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE



Fuente: elaboración propia.

Es importante mencionar que en el año 2000, el gasto público en PyAS tiene un impacto redistributivo menor al observado en 1997 (ver última columna del Cuadro N° 52). Este hecho se explica por dos motivos: por un lado, por el menor carácter

progresivo del gasto presupuestado para el año 2000 en el sector (segunda columna del cuadro antes mencionado) y por otro, por el menor monto destinado a PyAS en este último año (tercera columna del mismo cuadro).

CUADRO N° 52
INDICE DE CONCENTRACION, KAKWANI Y POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

	Cg	Kg	Gasto	Kg. Gasto
1997	-0.525	0.936	811	759
2000	-0.490	0.901	693	624

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

Para realizar un análisis comparativo respecto a trabajos anteriores de incidencia del gasto público en este sector debe tenerse en cuenta la distribución quintílica según ingreso per cápita familiar, ya que los distintos autores basaron la asignación del gasto según dicho criterio (ver Cuadros 1 y 2). En el presente informe, los resultados obtenidos para 1997 y 2000 permiten extraer las siguientes conclusiones:

Los quintiles de más bajos ingresos continúan recibiendo la mayor parte de la ayuda.

(ii) Se acentúa la participación de los dos primeros quintiles sobre el total erogado en el sector: 92% en 1997 y casi 90% en el 2000. Vale recordar que sólo en dos estudios previos, la participación de dichos quintiles absorbió más del 80% del total asignado al sector.³⁷

(iii) Los quintiles de ingresos superiores reciben una menor fracción del total, con sólo el 1.5% en 1997 y 1.6% en el año 2000. Solamente en uno de los estudios anteriores, se observa que el quintil más rico obtiene una menor ayuda si se compara con los resultados obtenidos en este trabajo.³⁸

En consecuencia, el gasto en promoción y asistencia social en la provincia de Buenos Aires aparece como razonablemente focalizado, al menos en comparación con los resultados obtenidos por otros autores para otros años y otras jurisdicciones.

3.3. COBERTURA

El análisis de la cobertura del gasto en promoción y asistencia social se realiza basándose en las prestaciones de los programas más importantes que fueron asignados. En particular, se presentan los resultados para la provisión de alimentos en establecimientos educativos (niños de 5 a 14 años) y guarderías (niños de 0 a 4 años), vestimenta, colchones y/o frazadas y leche en polvo.

3.3.1. Provisión de alimentos a niños entre 5 y 14 años

El principal programa encargado de proveer alimentos a estos niños, como se señaló anteriormente, es el Servicio Alimentario Escolar. En el Cuadro N° 53 puede apreciarse que la fracción de la población escolar que recibe alimentos desde establecimientos educativos es bastante pequeña, ya que sólo el 10% de la misma obtiene desayuno, poco más del 9% recibe almuerzo y merienda; en tanto que menos del 8% se beneficia con la copa de leche. Por su parte, sólo el 2.4% accede a un refrigerio y un porcentaje insignificante consigue cenar en la escuela. Los alumnos del primer quintil son los que obtienen la mayor tasa de cobertura en todas las raciones posibles, aunque en ningún caso superan el 24% del total de alumnos de dicho quintil. La mayor tasa de cobertura para el primer quintil se obtiene en almuerzo, superando el 23%.

CUADRO N° 53

PROPORCION DE ALUMNOS QUE RECIBEN ALGUN TIPO DE RACION ALIMENTARIA EN EL ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO AL QUE ASISTEN. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Desayuno	20.6%	13.6%	5.6%	4.9%	1.9%	10.1%
Copa de leche	14.2%	11.1%	5.9%	4.5%	1.5%	7.9%
Refrigerio	5.3%	2.1%	1.8%	1.3%	0.8%	2.4%
Almuerzo	23.4%	12.0%	4.1%	3.0%	0.1%	9.4%
Merienda	16.7%	11.5%	8.5%	6.0%	1.2%	9.4%
Cena	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Desarrollo Social.

³⁷ En DNPGS (1999b) y en Gasparini y Alaimo (2000), los dos primeros quintiles reciben el 88% y 85% del total, respectivamente.

³⁸ En Diéguez y otros (1991), el quinto quintil no recibe ningún tipo de ayuda en promoción y asistencia social.

3.3.2. Provisión de alimentos a niños entre 0 y 4 años

El programa Infancia se encarga de la atención alimentaria de estos niños a través de Jardines Maternales y Centros de Atención Integral. El Cuadro N° 54 muestra que los asistentes a jardines de infantes o guarderías (niños de 0 a 4 años) reciben raciones alimenticias en mayor medida que los niños de 5 a 14 años que asisten a establecimientos educativos. La mayor tasa de cobertura se observa en copa de leche,

en donde más del 35% de los niños que asisten a estos establecimientos reciben tal ración, la merienda es recibida por casi el 27% de los asistentes, refrigerios por el 14%, almuerzo por menos del 12% y comida para lactantes por el 4.6%. Es importante resaltar que, excepto en refrigerios, nuevamente el primer quintil es el que tiene una mayor tasa de cobertura en todos los alimentos. La tasa de cobertura en copa de leche del primer quintil supera el 60%. Si bien, en el total se observa una mayor tasa de cobertura en refrigerio que en almuerzo, los niños del primer quintil reciben en mayor medida la segunda ración (26% versus 21.6%).

CUADRO N° 54
PROPORCIÓN DE NIÑOS DE 0 A 4 AÑOS QUE RECIBEN ALGUN TIPO DE RACION ALIMENTARIA EN LA GUARDERIA QUE ASISTEN. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Comida para lactantes	11.1%	8.3%	1.8%	0.0%	0.9%	4.6%
Copa de leche	62.2%	21.1%	39.9%	36.0%	19.9%	35.6%
Refrigerio	21.6%	13.4%	21.9%	7.5%	6.2%	14.0%
Almuerzo	26.0%	11.6%	12.7%	1.9%	4.8%	11.8%
Merienda	44.8%	42.0%	20.8%	16.0%	11.2%	26.9%

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Desarrollo Social.

3.3.3. Provisión de alimentos a hogares

El principal programa encargado de suministrar alimentos es el Acción Social Directa del Consejo Provincial de la Familia y el Desarrollo Humano; además el programa Familia colabora en la imple-

mentación del programa antes mencionado. Según lo observado en el Cuadro N° 55, se aprecia una baja tasa de cobertura en cuanto a hogares que reciben algún tipo de alimentación en bolsón, caja, paquete, etc., alcanzando sólo el 15% de los mismos. El primer quintil tiene una tasa de cobertura del 40%.

CUADRO N° 55
HOGARES QUE RECIBIERON ALIMENTOS EN FORMA GRATUITA. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Alimentos</i>						
Recibió	40.1%	23.9%	12.0%	8.2%	2.3%	15.0%
No recibió	59.9%	76.1%	88.0%	91.8%	97.7%	85.0%

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Desarrollo Social.

3.3.4. Provisión de vestimenta a hogares

El programa Familia, contribuye a la provisión de distintos tipos de vestimentas. Es por ello que se considera oportuno observar la proporción de hogares que según la EDS han recibido ayuda de este tipo. Los

resultados del Cuadro N° 56 muestran que menos del 5% de los hogares han sido provistos de algún tipo de vestimenta. El primer quintil tiene una tasa de cobertura en vestimenta que alcanza el 14%. Los hogares más ricos tienen una tasa cobertura mucho menor.

CUADRO N° 56
HOGARES QUE RECIBIERON VESTIMENTA EN FORMA
GRATUITA. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Vestimenta</i>						
Recibió	14.0%	5.6%	4.3%	2.6%	1.2%	4.8%
No recibió	86.0%	94.4%	95.7%	97.4%	98.8%	95.2%

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Desarrollo Social.

3.3.5. Provisión de colchones y/o frazadas a hogares

El programa Acción Social Directa además de proveer ayuda en alimentos, se encarga de distribuir colchones y/o frazadas a la población bonaerense. El

Cuadro N° 57 muestra la tasa de cobertura de los hogares que recibieron ayuda en colchones y/o frazadas. Esta tasa se reduce a sólo el 1%. El primer quintil nuevamente es el principal receptor de este tipo de ayuda, alcanzando una cobertura ínfima del 1.8%.

CUADRO N° 57
HOGARES QUE RECIBIERON COLCHONES/FRAZADAS EN FORMA
GRATUITA. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Colchones y/o frazadas</i>						
Sí	1.8%	1.7%	0.9%	0.9%	0.2%	1.0%
No	98.2%	98.3%	99.1%	99.1%	99.8%	99.0%

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Desarrollo Social.

3.3.6. Provisión de leche en polvo a madres

La provisión de leche en polvo a madres es uno de los principales objetivos del programa V.I.D.A. El Cuadro N° 58 muestra que poco más del 32% de las madres de niños entre 0 y 4 años recibe o recibió

leche en polvo. La cobertura es similar entre los dos quintiles extremos, alcanzando un 37.2% en el primer quintil y 34.9% en el último; en tanto que el tercer y cuarto quintil obtienen una tasa de cobertura cercana al 24%. Este programa es el que tiene la tasa de cobertura más homogénea entre quintiles.

CUADRO N° 58
MADRES DE NIÑOS ENTRE 0 Y 4 AÑOS QUE RECIBIERON O RECIBEN LECHE EN
POLVO EN FORMA GRATUITA. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Sí	37.2%	33.6%	24.3%	24.5%	34.9%	32.2%
No	61.5%	64.8%	75.7%	75.5%	65.1%	66.9%
No contesta	1.3%	1.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.8%
<i>Total</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>	<i>100.0%</i>

Fuente: elaboración propia en base a Encuesta de Desarrollo Social.

3.4. ELECCION PUBLICO-PRIVADO

Para evaluar la participación del sector público en las prestaciones que incumben a la asistencia social, se consideró oportuno dividir las provisiones en dos tipos: alimentarias por un lado y otras prestaciones (vestimenta y colchones y/o frazadas) por el otro.

Para obtener los resultados presentados en el Cuadro N° 59 se procedió de la siguiente manera: en primer lugar, se sumaron el total de asistencias alimentarias consideradas en los cinco principales programas (Servicio Alimentario Escolar, Infancia, Familia, Acción Social Directa y V.I.D.A.),³⁹ luego se obtuvo la estructura quintílica de tales asistencias. Una vez obtenida ésta, se procedió a identificar qué proporción del total de las asistencias dirigidas a cada quintil fueron provistas por el sector público.

Por su parte, para evaluar las asistencias no alimentarias se tuvieron en cuenta los programas que

brindan algún tipo de ayuda distinta a la provisión de alimentos. En este caso, de los cinco principales programas, los únicos que proveen tal asistencia son Familia y Acción Social Directa.⁴⁰ A partir de allí, se llevó a cabo el mismo procedimiento efectuado en la determinación de la participación del sector público en asistencia alimentaria.

Los resultados obtenidos muestran que el sector público participa en mayor medida en la asistencia a los quintiles de menores ingresos; en tanto que a medida que aumenta el ingreso cobran mayor relevancia las asistencias provenientes de otras instituciones o familiares.⁴¹ El sector público tiene una participación mayor en la ayuda alimenticia, en donde el resto de la asistencia se canaliza principalmente a través de instituciones privadas. Por su parte, en la provisión de vestimenta y colchones y/o frazadas el sector público pierde participación a expensas de familiares y otras instituciones.

CUADRO N° 59
PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO SOBRE EL TOTAL DE ASISTENCIA
EN ALIMENTOS, EN VESTIMENTA Y EN COLCHONES Y/O FRAZADAS.
QUINTILES INGRESO EQUIVALENTE

	Provisión de alimentos		Provisión de vestimenta y colchones y/o frazadas	
	Sector Público	Otros	Sector Público	Otros
1	91%	9%	53%	47%
2	87%	13%	25%	75%
3	84%	16%	20%	80%
4	78%	22%	9%	91%
5	42%	58%	3%	97%
Total	85%	15%	31%	69%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

4. AGUA Y CLOACAS

El gasto público en agua potable y alcantarillado se destina a la extensión de la infraestructura para la

provisión de servicios de agua potable y desagües cloacales, y al mantenimiento de las redes. En este sector las responsabilidades recaen fundamentalmente en los gobiernos provinciales. Las provincias han evidenciado una participación creciente en el gasto de agua potable y alcantarillado en el transcurso de las dos últimas décadas. Mientras que para 1980 un

³⁹ Se sumaron las raciones alimenticias provistas en los establecimientos educativos a niños entre 5 y 14 años de edad (desayuno, copa de leche, refrigerio, almuerzo, merienda y cena); se tuvieron en cuenta los alimentos que reciben los niños entre 0 y 4 años desde guarderías o jardines de infantes (comida para lactantes, copa de leche, refrigerio, almuerzo y merienda); se procedió a la suma de las recepciones de alimentos en hogares (bolsón, paquete, caja, etc.) y fueron tenidas en cuenta las entregas de leche en polvo a madres de niños entre 0 y 4 años de edad.

⁴⁰ Se tomaron las asistencias en colchones y/o frazadas y las provisiones en vestimenta.

⁴¹ Entre las instituciones que asisten en la provisión de alimentos se destacan los establecimientos educativos privados (confesionales y no confesionales), guarderías privadas y obras sociales, prepagas y otras en la provisión de leche en polvo.

37.6% del gasto en dicho sector estaba concentrado en el nivel provincial, para 1997 esta participación aumentó al 81.9%.

La provincia de Buenos Aires ha destinado a este sector un total de \$194.4 millones en 1997, lo cual representa un 41.8% del gasto total en agua potable y alcantarillado del país. Sin embargo, el peso de este rubro en el gasto total de la provincia es relativamente bajo, representando el 1.6% del presupuesto total.

Para 2000 destinó la suma de \$85.9 millones, disminuyendo su participación al 0.7% respecto del total. El gasto real ejecutado por el gobierno provincial se contrajo un 56%. Por su parte los municipios han aumentado su gasto de 111.3 millones de pesos para 1997 a 118.5 millones para el presupuesto 2000. Cabe destacar que para los años bajo análisis la participación en el gasto total en este sector se revirtió, pasando a ser los municipios los que destinan más fondos.

CUADRO N° 60
GASTO PUBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL EN AGUA POTABLE Y
ALCANTARILLADO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000

(En millones de pesos de 1997)

	Provincia	Municipios	Total
1997 (ejecutado)	194,44	111,26	305,7
2000 (presupuestado)	85,92	118,52	204,44

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados – Secretaría de Programación Económica y Regional.

4.1. INCIDENCIA

El gasto en agua y cloacas beneficia directamente al usuario del servicio y genera externalidades positivas. Un ejemplo de estas externalidades es la disminución de la probabilidad de surgimiento y propagación de epidemias, y el consecuente ahorro de recursos que éstas representan para otros sectores, como el de la salud. Como en otros sectores, en la práctica para el análisis de incidencia se ignoran estas externalidades.

Dos puntos son particularmente relevantes en el análisis de incidencia de este sector. En primer lugar, es usual que los hogares paguen por los servicios de agua y cloacas 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. En este trabajo se sigue la práctica usual de ignorar esos pagos por falta de información en las encuestas de hogares. Esta práctica naturalmente implica sobrestimar el beneficio de la provisión pública.

El segundo punto está relacionado con la diferencia entre incidencia marginal y media. El gasto en agua y cloacas abarca la administración y manteni-

miento de la red, que beneficia a quienes gozan del servicio, y la extensión de la red, que beneficia a los nuevos usuarios. Dado que en la EDS no es posible identificar el año de la conexión de cada hogar a la red, se consideran beneficiarios a todos los hogares que poseen agua corriente o red cloacal (uno de estos servicios o ambos) y se divide el gasto uniformemente entre esos hogares.

Una limitación adicional que impone no contar con datos referidos al año de conexión es que no es posible identificar si los actuales usuarios fueron los receptores "originarios" del gasto público al producirse la extensión de la red. Aún en el caso de que haya sido el receptor originario puede haber la posibilidad de que a través del tiempo haya por ejemplo mejorado su situación de ingresos, generando un sesgo pro-rico en los resultados.

El Cuadro N° 61 muestra los principales resultados del análisis de incidencia. En la primera parte del cuadro se indica la cantidad de familias que son beneficiarias del servicio de agua y/o cloacas por quintiles de ingreso equivalente según datos provenientes de la Encuesta de Desarrollo Social para la provincia de Buenos Aires. La segunda parte muestra los resultados de incidencia para cada quintil expresados como porcentajes y en términos monetarios.

CUADRO N° 61
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES CON SERVICIOS SANITARIOS
(AGUA Y/O CLOACAS). INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN AGUA Y
ALCANTARILLADO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO
1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
<i>Hogares</i>	244.242	286.234	393.398	458.069	592.089	1.974.032
ESTRUCTURA %	12,4%	14,5%	19,9%	23,2%	30,0%	100,0%
INCIDENCIA						
Año 1997 (ejecutado)						
Total (M\$)	37,9	44,32	60,83	70,92	91,73	305,70
Total %	12,4%	14,5%	19,9%	23,2%	30,0%	100,0%
Año 2000 (presupuestado)						
Total (M\$)	25,35	29,64	40,68	47,43	61,34	204,44
Total %	12,4%	14,5%	19,9%	23,2%	30,0%	100,0%

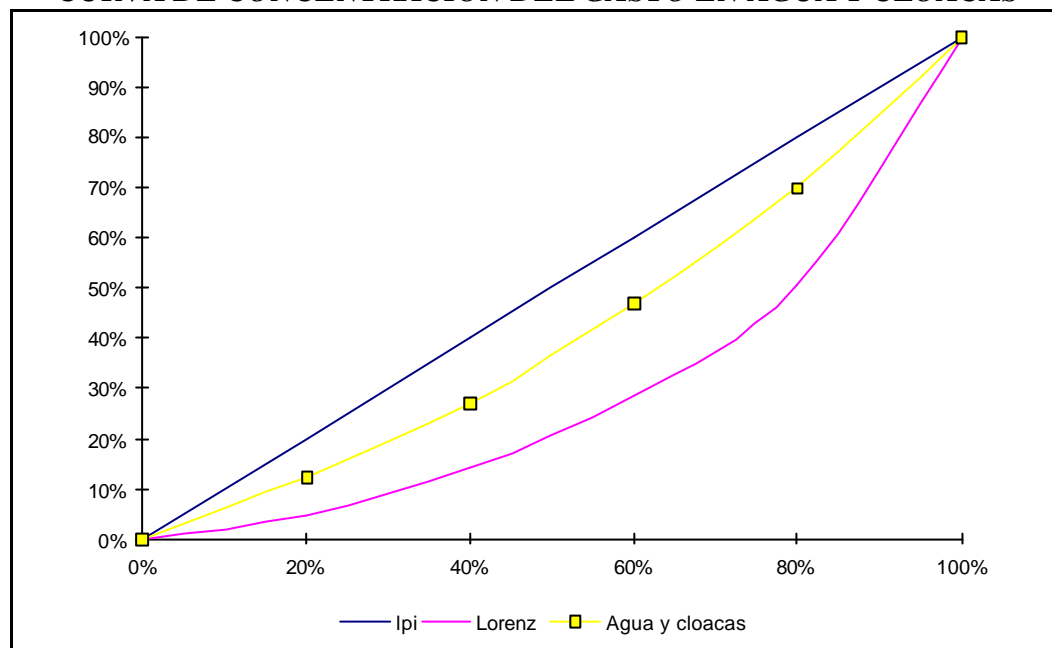
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social , Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados – Secretaría de Programación Económica y Regional.

El gasto en agua potable y alcantarillado tiene un sesgo contra los hogares de menores ingresos. Mientras que el 12,4% del gasto es percibido por el quintil más pobre, el quintil más rico absorbe casi un tercio del gasto total en el sector. Los resultados al ordenar por ingreso per cápita familiar en estratos con igual número de hogares son cualitativamente similares (ver apéndice Cuadro N° A21).

La curva de concentración del gasto en agua potable y alcantarillado es presentada en el Gráfico N° 6. La misma indica un gasto con sesgo pro-rico, ya que se encuentra por debajo de la línea de perfecta igualdad. Sin embargo, la curva de concentración está por encima de la curva de Lorenz indicando que este gasto financiado con impuestos proporcionales disminuye la desigualdad en la distribución del ingreso equivalente.⁴²

⁴² El cómputo de los índices reafirma estas conclusiones. El índice de concentración arroja un valor de 0.176 y el de progresividad de Kakwani 0.235.

GRAFICO N° 6
CURVA DE CONCENTRACION DEL GASTO EN AGUA Y CLOACAS



Fuente: elaboración propia.

Los trabajos previos para el sector encuentran que la incidencia del gasto es relativamente uniforme. Aún ordenando por ingreso per cápita familiar, las conclusiones del presente trabajo marcan un sesgo pro-rico mayor al encontrado en los estudios mencionados en la sección 2 para otros años y áreas geográficas.

4.2. COBERTURA

La tasa de cobertura es definida como el cociente entre los hogares beneficiarios del servicio respecto del total de hogares. Para la provincia de Buenos Aires el grado de cobertura del sistema de red pública

de agua corriente es de 69.9% de los hogares (ver Cuadro N° 63), el cual es considerablemente menor que el promedio para el país (91.4%), debido en parte a que la disponibilidad de agua por medios alternativos es más alta en esta región que en otras regiones del país. Para el caso de desagües cloacales la cobertura es de 52.6% para la provincia de Buenos Aires, también menor que el promedio del país (62.6%).

El Cuadro N° 62 muestra que prácticamente la mitad de los hogares cuenta con ambos servicios (49.5%). El 20% de los hogares disponen de la provisión de agua corriente mientras que los hogares que cuentan sólo con red cloacal son apenas el 3.1%. Estos valores reflejan la mayor extensión de la red pública de agua potable respecto a la red cloacal.

CUADRO N° 62
COBERTURA DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y CLOACAS EN LA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Agua corriente y red cloacal	30,3%	35,5%	46,7%	53,3%	70,1%	49,5%
Sólo agua corriente	26,7%	22,2%	21,0%	20,6%	15,0%	20,5%
Sólo red cloacal	1,2%	3,6%	3,8%	3,7%	3,0%	3,1%
Sin agua corriente ni red cloacal	41,8%	38,6%	28,5%	23,3%	11,9%	26,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

La exclusión del servicio de agua y cloacas es significativamente mayor en los quintiles inferiores. Casi la mitad de los hogares del quintil más pobre (41.8%) no tiene cobertura de ninguno de los servicios, mientras que para el quintil más rico esta situación sólo alcanza al 11.9% de los hogares (ver Gráfico N° 7).

El Cuadro N° 63 presenta las tasas de cobertura para cada servicio, sin contemplar la superposición o no en la prestación de servicios. La tasa de cobertura aumenta para los quintiles de mayores ingresos para ambos tipos de servicios de forma significativa.

CUADRO N° 63
COBERTURA DE SERVICIOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

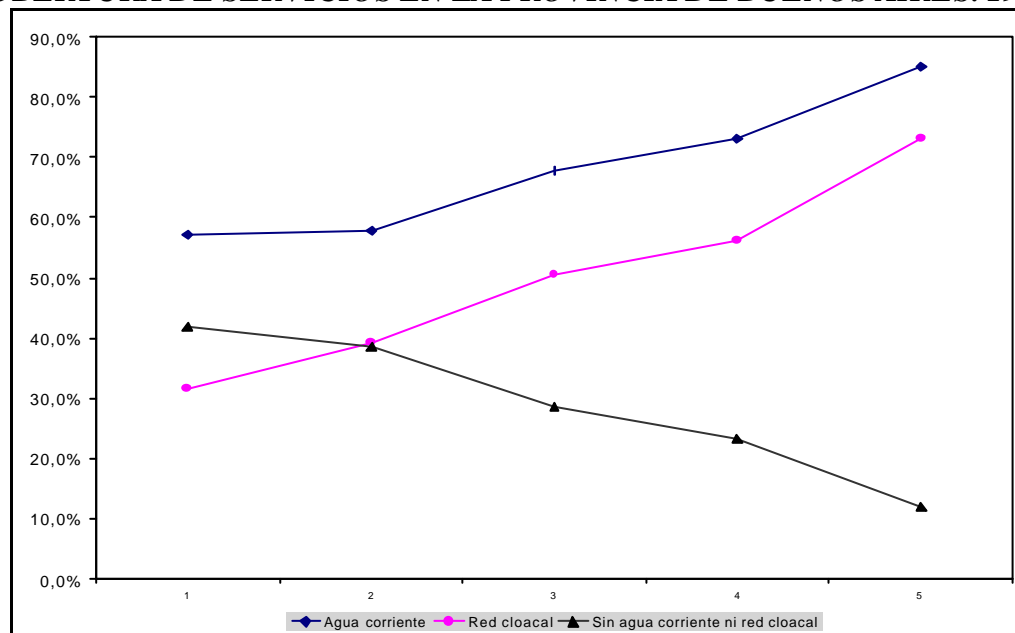
	1	2	3	4	5	Total
Agua corriente	57,1%	57,8%	67,7%	73,0%	85,1%	69,9%
Red cloacal	31,5%	39,1%	50,5%	56,0%	73,1%	52,6%
Sin agua corriente ni red cloacal	41,8%	38,6%	28,5%	23,3%	11,9%	26,9%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

Tanto en el Cuadro N° 63 como en la Gráfico N° 7 se aprecia que para todos los quintiles el grado de cobertura del servicio de agua potable es mayor que el de desagües cloacales. La diferencia en el grado de cobertura es significativamente mayor para el primer quintil. Para el segundo quintil dicha dife-

rencia se reduce a menos del 20%, porcentaje que se mantiene hasta el cuarto quintil a medida que el grado de cobertura aumenta. Para el quintil más rico la cobertura de ambos servicios continúa aumentando, pero se reduce la diferencia entre ambos a casi un 10%.

GRAFICO N° 7
COBERTURA DE SERVICIOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997



Fuente: elaboración propia.

4.3. ALGUNOS PUNTOS ESPECIALES DEL SECTOR

Dado que el servicio no es completamente gratuito y la conexión a la red pública de agua potable en muchos casos debe ser abonada por la familia, resulta interesante analizar la distribución por quintiles de

aquellos hogares que teniendo la posibilidad cierta de conectarse a la red pública, ya que ésta pasa por la cuadra donde está ubicada la vivienda, no lo hacen. Este caso representa aproximadamente al 5% de los hogares bonaerenses. El Cuadro N° 64 muestra el porcentaje de hogares bajo esta situación sobre el total de hogares de cada quintil que tiene la posibilidad de conectarse.

CUADRO N° 64

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES NO CONECTADOS A LA RED PUBLICA DE AGUA CORRIENTE DADO QUE TIENEN LA POSIBILIDAD DE HACERLO, PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

	1	2	3	4	5	Total
Número de hogares	16.218	27.913	39.473	27.838	14.805	126.247
Estructura porcentual	6,54%	9,57%	9,73%	6,00%	2,53%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

Del Cuadro N° 64 se desprende que el grado de desaprovechamiento no es significativamente alto para todos los quintiles, presentando su valor máximo para el tercer quintil. Contrariamente a lo esperado el quintil más pobre presenta un grado de desaprove-

chamiento igual al cuarto quintil e inferior al segundo y tercer quintil. El mismo análisis se desarrolla para la red de desagües cloacales en el Cuadro N° 65. En este caso el grado de desaprovechamiento se incrementa para los quintiles más pobres

CUADRO N° 65

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES NO CONECTADOS A LA RED DE DESAGÜES CLOACALES DADO QUE TIENEN LA POSIBILIDAD DE HACERLO, PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

	1	2	3	4	5	Total
Número de hogares	25.874	34.303	35.145	31.168	17.433	143.923
Estructura porcentual	19,25%	18,57%	12,56%	9,31%	3,55%	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

El Cuadro N° 66 dimensiona el problema de la falta o dificultad de obtención del agua. Dado que el 98% de los hogares tiene acceso relativamente senci-

llo al agua (aunque no se pueden hacer consideraciones respecto de su calidad) la obtención de la misma no parecería ser un problema serio en la región.

CUADRO N° 66

OBTENCION DE AGUA PARA LOS HOGARES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Cañería dentro de vivienda	2.381.839	86,88	86,88
Cañería fuera de la viv. dentro del terreno	304.171	11,09	97,97
Fuera del terreno	55.569	2,03	100,00
Total	2.741.579	100,00	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

Por último, considerando que el 17.5% de los hogares bonaerenses no tiene la posibilidad de acceder a la red de agua corriente, ya que ésta no pasa por la cuadra, se torna relevante analizar las condiciones de vida de dichos hogares. El Cuadro

N° 67 muestra que dichos hogares no se encuentran fundamentalmente en villas de emergencia (2.83%), sino que se concentran masivamente en barrios con calles de tierra y sin desagües (60.5%).

CUADRO N° 67
UBICACION DE LA VIVIENDA DADO QUE NO TIENEN RED PUBLICA DE AGUA CORRIENTE EN LA CUADRA PARA LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

	Frecuencia	Porcentaje	Acumulado
Villa de emergencia	19.881	2,83	2,83
Asentamiento	5.740	0,82	3,65
Barrio de vivienda social	1.153	0,16	3,82
Barrio con calles de tierra ni desagüe	424.237	60,49	64,31
Barrio con viv. de construcción precarias	67.081	9,57	73,88
Otro tipo	183.195	26,12	100,00
Total	701.287	100,00	

Fuente: elaboración propia.

5. VIVIENDA

El gasto público en vivienda tiene como objetivo el desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vivienda, infraestructura básica y el acceso a la tierra de grupos vulnerables.

Las responsabilidades en este sector recaen fundamentalmente en los gobiernos provinciales. Las provincias han evidenciado una participación creciente en el gasto en vivienda: mientras que en promedio para la década del 80 un 13% del gasto en dicho sector estaba

concentrado en el nivel nacional, esta participación cayó a menos del 1% en 1997.

Según el presupuesto ejecutado para 1997 el gasto total en vivienda para la provincia de Buenos Aires ascendió a \$227 millones, representando un 17.2% del gasto total para este sector en el país. Teniendo en cuenta el peso relativo de este gasto en relación al total para la provincia de Buenos Aires, éste representa para 1997 el 2.2% del mismo. Para el presupuesto 2000 se destinaron \$183 millones, disminuyendo su participación al 1.7% respecto del gasto provincial total.

CUADRO N° 68
GASTO PUBLICO PROVINCIAL EN VIVIENDA Y URBANISMO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000
(En millones de pesos de 1997)

	Provincia	Municipios	Total
1997 (ejecutado)	226,89	48,48	275,36
2000 (presupuestado)	183,37	39,18	222,55

Fuente: Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados – Secretaría de Programación Económica y Regional.

5.1. INCIDENCIA

La Encuesta de Desarrollo Social permite analizar la incidencia del gasto en este sector al preguntar a los encuestados si obtuvieron su vivienda a través de un plan público. En general los programas públicos de vivienda orientan sus esfuerzos en varios sentidos: sobre la oferta, sobre la demanda o fijando precios (alquileres) máximos. La política habitacional en la Argentina está orientada sobre la oferta, ya sea mediante la construcción por el Estado de nuevas viviendas o por subsidios hacia el sector privado.

Las viviendas otorgadas por el Estado mediante planes habitacionales tienen la característica de ser rivales en su consumo, por lo que generan beneficios individualizados, pero a la vez presentan externalidades. Estas están derivadas (i) del impacto sobre el resto de la sociedad de las mejoras en las condiciones de vida de los hogares beneficiados por los planes de vivienda, y (ii) de la posible disminución en los precios de las viviendas de similares características derivado de la mayor oferta, influyendo principalmente sobre hogares con características similares de los que reciben los planes de vivienda.⁴³

En este trabajo se ignoran las externalidades, por

lo que se asigna el gasto público en vivienda a los hogares que han obtenido su vivienda a través de un plan público. Un punto a notar es que el 90.4% de los beneficiarios de estos programas paga cuotas por la vivienda recibida, por lo que el beneficio real surge del diferencial entre la tasa de interés cobrada y la tasa de mercado, más algunos ajustes por restricciones financieras. Lamentablemente no es posible identificar con los datos de la Encuesta de Desarrollo Social, las cuotas pagadas, ni el momento de acceso al plan. Por esta razón en la práctica se considera como beneficiario a aquel hogar que ha declarado afirmativamente haber obtenido su vivienda a través de un plan público provincial o municipal, independientemente del momento de acceso al plan y sin hacer distinción según haya o no pagado parte de la vivienda.

El Cuadro N° 69 muestra los principales resultados de incidencia. En la primera parte del cuadro se indica la cantidad de familias que tuvieron acceso a un plan público de vivienda (1.6% de los hogares bonaerenses) por quintiles de ingreso equivalente según datos provenientes de la Encuesta de Desarrollo Social para la provincia de Buenos Aires. La segunda parte del Cuadro N° 69 muestra la incidencia según su estructura porcentual y en términos monetarios.

CUADRO N° 69

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES QUE ACCEDIERON A SU VIVIENDA A TRAVES DE UN PLAN PUBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
HOGARES	13.047	7.098	13.087	8.048	3.067	44.347
ESTRUCTURA %	29,4%	16,0%	29,5%	18,1%	6,9%	100%
INCIDENCIA						
AÑO 1997 (EJECUTADO)						
TOTAL (M\$)	80,95	44,05	81,23	49,84	19,29	275,36
TOTAL %	29,4%	16,0%	29,5%	18,1%	6,9%	100%
AÑO 2000 (PRESUPUESTADO)						
TOTAL (M\$)	65,42	35,60	65,65	40,28	15,6	222,55
TOTAL %	29,4%	16,0%	29,5%	18,1%	6,9%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social, Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Dirección de Gastos Sociales Consolidados – Secretaría de Programación Económica y Regional.

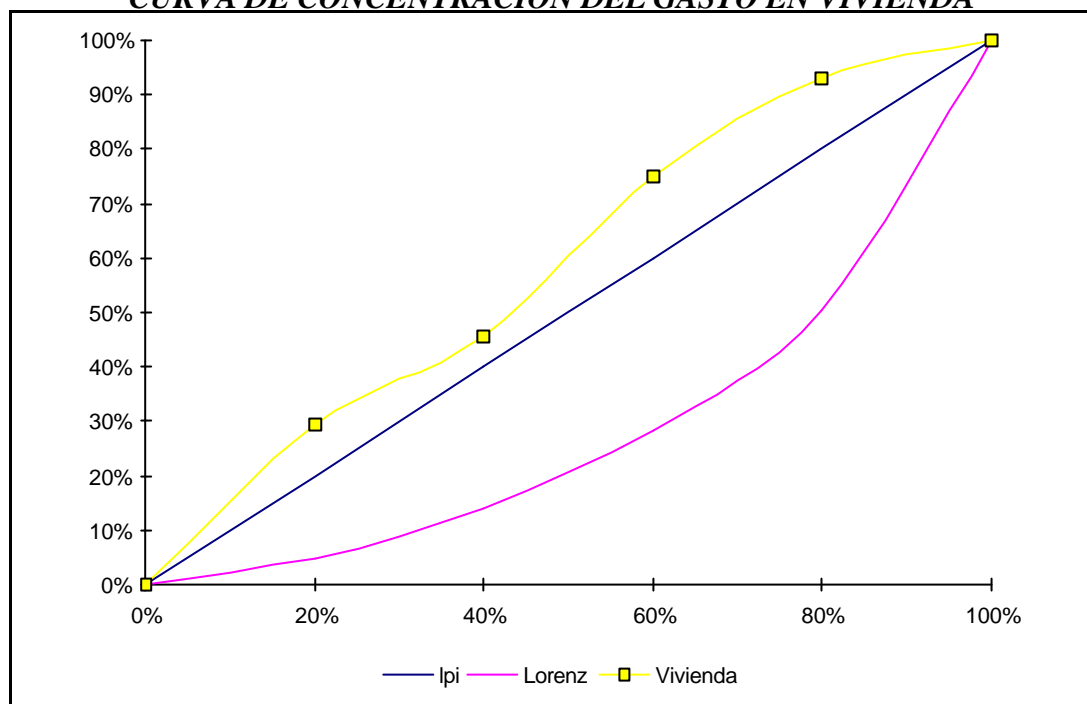
Lamentablemente el número de observaciones disponible es escaso, por lo que los resultados no son robustos. El Cuadro N° 69 muestra un ligero sesgo pro-pobre, pero sin un patrón uniforme de caída en el

subsidio a medida que aumenta el ingreso.

El Gráfico N° 8 ilustra la curva de concentración del gasto en los programas de vivienda. Esta curva se sitúa por encima de la línea de perfecta igualdad indicando un sesgo pro-pobre del gasto en vivienda. El índice de concentración resultante es igual a -0.172.

⁴³ Ver Coate, Johnson y Zeckhauser (1994).

GRAFICO N° 8
CURVA DE CONCENTRACION DEL GASTO EN VIVIENDA



Fuente: elaboración propia.

En relación a la incidencia de trabajos previos este sector sea quizás el de mayor variabilidad en los resultados. Estos muestran que la incidencia de vivienda son desde fuertemente pro-pobre (Petrei (1988)) hasta relativamente uniforme (Paqueo y Lee (2000)). La EDS permite un avance metodológico respecto de varios estudios anteriores que consideran beneficiarios a los hogares con deudas de reparación, ampliación, construcción y compra de la vivienda con FONAVI, institutos provinciales de la vivienda o con financiamiento municipal. La EDS permite acceder a información más desagregada del sector, en particular se le pregunta a los encuestados si obtuvieron su vivienda a través de un plan público de vivienda. Lamentablemente, dada la escasez de observaciones no se pueden obtener resultados robustos, al menos para la provincia de Buenos Aires.

5.2. COBERTURA

La cobertura en vivienda es definida como el acceso a una vivienda “no precaria”. A los efectos prácticos se considera vivienda precaria a los ranchos y casillas identificados en la Encuesta de Desarrollo Social.

El Cuadro N° 70 describe la cobertura para este sector tanto sea provista en forma pública como adquirida en forma particular. La distribución de los hogares sin cobertura define la demanda potencial del subsector público. Los hogares que no cumplen con la definición de cobertura son el 5.4% de los hogares bonaerenses. Teniendo en cuenta la distribución de los mismos por quintiles se observa una deficiencia relativa en los quintiles más pobres: mientras que el 15.2% de los hogares del primer quintil habitan en una vivienda precaria, este porcentaje disminuye casi por completo para el quintil más rico (0.6%).

CUADRO N° 70
DISTRIBUCION DE HOGARES SEGUN TIPO DE VIVIENDA
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Vivienda precaria	15,2%	7,1%	4,2%	3,6%	0,6%	5,4%
Resto	84,8%	92,9%	95,8%	96,4%	99,4%	94,6%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

El Cuadro N° 71 presenta la participación estatal en la provisión de viviendas no precarias (las viviendas provistas públicamente no entran en la categoría de precarias). Esta participación es escasa

en el agregado, siendo de mayor relevancia para el quintil inferior de la distribución, aunque en un porcentaje que no supera el 4% del total de viviendas.

CUADRO N° 71
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES CON COBERTURA SEGUN ESTA SEA PROVISTA
EN FORMA PUBLICA O ADQUIRIDA EN FORMA PARTICULAR. PROVINCIA DE
BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

	1	2	3	4	5	Total
Hogares	291.711	3.500.935	497.781	555.297	663.645	2.392.810
Público	3,79%	0,19%	2,52%	1,40%	0,46%	1,75%
Privado	96,21%	99,81%	97,48%	98,60%	99,54%	98,25%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

5.3. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL SECTOR

El acceso a una vivienda está en general asociado al acceso a ciertos servicios: agua corriente, cloacas, alumbrado, etc. El Cuadro N° 72 presenta la proporción

de hogares que poseen cada servicio y que habitan en viviendas precarias y en aquellas que otorga el Estado provincial a través de planes públicos. Salvo para red eléctrica el acceso al resto de los servicios es significativamente mayor en el caso de viviendas sociales que en el caso de viviendas precarias.⁴⁴

⁴⁴ El mayor acceso en viviendas precarias a la red eléctrica podría deberse a la mayor facilidad para obtener el servicio tanto por medios ilegales.

CUADRO N° 72

PROPORCIÓN DE HOGARES ABASTECIDOS POR DIFERENTES SERVICIOS SEGUN CORRESPONDA A UNA VIVIENDA PRECARIA O A UNA VIVIENDA OTORGADA A TRAVES DE UN PLAN PUBLICO DE VIVIENDA. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

	Casilla o rancho	Vivienda provista por el Estado
Recolección diaria o día por medio de residuos	77,71%	95,74%
Alumbrado público	72,91%	95,74%
Calle pavimentada	22,93%	48,02%
Veredas completas	11,19%	49,73%
Desagüe pluvial entubado	15,77%	61,55%
Red eléctrica	94,21%	100%
Red de agua corriente	56,45%	88,77%
Red de cloacas	24,65%	82,34%
Red de gas	33,47%	82,47%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Otra de las medidas usualmente utilizadas en los análisis de deficiencia habitacional es el de la cantidad promedio de personas por cuarto, pues esto describe otra manera de analizar cualitativamente la deficiencia habitacional de los hogares. Se consideran dos medidas alternativas: (i) porcentaje de hogares con más de una persona por cuarto (sin incluir baño ni cocina)⁴⁵ y (ii) porcentaje de hogares con más de tres personas por cuarto. Esta última responde al concepto de “hacinamiento crítico” utilizado por el INDEC. El

Cuadro N° 73 describe la distribución por quintiles de ingreso equivalente de los hogares con más de una persona por habitación. Los resultados muestran que la mitad de la población se halla bajo esta situación, afectando de sobremanera a los quintiles más bajos. El Cuadro N° 74 presenta los porcentajes de hogares con más de una persona por cuarto según se traten del total de hogares bonaerenses, de los hogares con viviendas precarias o de hogares cuya vivienda fue otorgada por el estado provincial o municipal.

⁴⁵ El US Department of Housing and Urban Development define a una vivienda como “crowded” si esta tiene más de un habitante por cuarto.

CUADRO N° 73
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES SEGUN TENGAN MAS DE UNA
PERSONA POR CUARTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

	1	2	3	4	5	Total
Como máximo una persona por habitación	23,9%	33,7%	45,9%	53,9%	76,7%	50,01%
Más de una persona por habitación	76,1%	66,3%	54,1%	46,1%	23,3%	49,99%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,00%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 74
HOGARES CON MAS DE UNA PERSONA POR CUARTO
EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

Todos los hogares	49,99%
Hogares con viviendas precarias	75,40%
Hogares con viviendas provistas por el estado	64,42%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

El Cuadro N° 75 presenta la distribución de los hogares por quintiles de ingreso equivalente en los cuales hay un promedio de más de 3 personas por cuarto.

CUADRO N° 75
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES SEGUN SE HALLEN BAJO HACINAMIENTO
CRITICO O NO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

	1	2	3	4	5	Total
Sin hacinamiento crítico	83,3%	91,1%	95,7%	97,4%	99,4%	94,4%
Con hacinamiento crítico	16,7%	8,9%	4,3%	2,6%	0,6%	5,6%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

El 5.6% de la población se encuentra hacinada críticamente. Asimismo, los hogares más afectados son los más pobres, alcanzando al 16.7% de los hogares del primer quintil para descender continuamente al 0.6% del quintil más rico.

El Cuadro N° 76 hace referencia a la proporción de hogares bajo hacinamiento crítico, según se trate del total de hogares bonaerenses, de los hogares con viviendas precarias o de hogares cuya vivienda fue otorgada por el estado provincial o municipal.

CUADRO N° 76

PROPORCION DE HOGARES CON HACINAMIENTO CRITICO. EVALUADO PARA EL TOTAL DE LA POBLACION, PARA HOGARES CON VIVIENDAS PRECARIAS Y PARA AQUELLOS HOGARES QUE RECIBIERON SU VIVIENDA A TRAVES DE UN PLAN PUBLICO. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

Todos los hogares	5,6%
Hogares con viviendas precarias	23,02%
Hogares con viviendas provistas por el Estado	3,78%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

Podemos observar dos cuestiones interesantes. En primer lugar, la proporción de hogares con hacinamiento crítico de viviendas provistas por el estado es menor que la proporción para el total de hogares bonaerenses. En segundo lugar, se aprecia que del total de viviendas precarias (ranchos y casillas) casi un cuarto de las mismas poseen no sólo problemas en lo que hace a la precariedad de la misma por cuestiones de estructura y como mencionamos de servicios recibidos, sino también problemas en el tamaño relativo de las mismas.

Como se mencionó anteriormente, de los planes públicos de vivienda sólo el 9.6% es otorgado sin

contrapartida de pago alguno. Un hecho interesante sería saber si existe cierta lógica en la asignación de los mismos, es decir, que quienes lo reciben en forma completamente gratuita sean los más humildes.

El Cuadro N° 77 muestra la distribución porcentual por quintiles según los planes hayan sido gratuitos o no. Los planes asignados sin cargo fueron otorgados casi en su totalidad al quintil más pobre. Para los planes asignados con contrapartida de cuotas los mismos no tienen un sesgo pro-pobre ni pro-rico, sino que afecta principalmente al tercer quintil.

CUADRO N° 77

HOGARES QUE ACCEDIERON A SU VIVIENDA A TRAVES DE UN PLAN PUBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES SEGUN LA HAYA RECIBIDO SIN CARGO O CONTRA EL PAGO DE CUOTAS. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Sin cargo	91,0%	5,0%	4,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Pago de cuotas	16,6%	19,3%	33,5%	19,3%	11,4%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

Una alternativa a la provisión pública de vivienda es el acceso a préstamos del sistema financiero. Con un sistema financiero bien desarrollado, la política estatal habitacional podría operar mediante subsidios a la tasa de interés, sin necesidad en implementar planes de provisión pública directa. El Cuadro N° 78 muestra la estructura crediticia para viviendas según

quintiles, desagregando según el préstamo sea provisto por el sector público o el sector privado. Dentro de ambos sectores se eliminan los organismos o entidades no bancarias, y para el caso del sector público se desagregó según se trate del Banco Hipotecario Nacional o del Banco de la Provincia de Buenos Aires.

CUADRO N° 78
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES QUE RECIBIERON PRESTAMOS. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Recibió préstamo	9,0%	12,4%	11,6%	24,8%	42,3%	100,0%
Sector Público	9,4%	10,2%	12,8%	27,1%	40,4%	100,0%
Banco Hipotecario Nacional	13,5%	6,2%	10,4%	28,9%	41,0%	100,0%
Banco Provincia de Buenos.Aires	3,0%	8,3%	11,6%	25,5%	51,6%	100,0%
Sector Privado	7,6%	17,0%	9,3%	22,4%	43,6%	100,0%
Bancos privados	4,7%	10,5%	6,9%	16,2%	61,7%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

El Cuadro N° 78 muestra que el acceso al crédito revela, como era de esperar, un sesgo hacia los quintiles de mayores ingresos tanto en los bancos privados como en los públicos. Esto parecería indicar que bajo las actuales condiciones crediticias intentar llevar a cabo una política de vivienda a través de subsidios a la tasa de interés no repercutiría especialmente en los sectores más afectados.

Analizaremos la situación legal habitacional de la población de la provincia de Buenos Aires. INDEC define a una situación de tenencia de la vivienda como irregular si los hogares son propietarios de la

vivienda solamente, ocupante por préstamo, cesión o permiso de hecho. El Cuadro N° 79 muestra las condiciones de tenencia de la vivienda agrupadas en tres categorías. En primer lugar se muestra a los hogares que son propietarios de la vivienda y el terreno, representando el 68,68% de los hogares bonaerenses. La segunda categoría envuelve a los hogares bajo la consideración de INDEC de tenencia irregular. El número de hogares bajo esta categoría es significativamente alto involucrando el 18,35% de los hogares. La categoría otros hace referencia a las situaciones de ocupante por dependencia laboral e inquilinos.

CUADRO 79
ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA VIVIENDA PARA EL TOTAL DE HOGARES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

	Número de Hogares	Porcentaje
Propietario de la vivienda y el terreno	1.910.288	69.68%
Tenencia irregular de la vivienda	503.061	18,35%
Otros	328.230	11,97%
Total	2.741.579	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

6. SERVICIOS URBANOS

Los municipios bonaerenses brindan una extensa gama de servicios urbanos: recolección de residuos, barrido, limpieza de calles, alumbrado público, riego, conservación de la vía pública, cementerios, etc. Estos servicios tienen en general la característica de bien público, es decir cumplen con las propiedades de

dificultad de exclusión y no rivalidad en el consumo. Tanto por razones teóricas como por dificultades prácticas de la provisión privada, el Estado se encarga de producir, proveer y financiar estos servicios. Dado que en general se trata de servicios que generan beneficios en un área geográfica limitada, su provisión se realiza a nivel local. En la Argentina el total de servicios urbanos es ejecutado por los municipios. El gasto en estos servicios se mantuvo aproximadamente

constante en términos reales durante los ochenta y creció fuertemente en los noventa.

El Cuadro N° 80 muestra el gasto en el sector discriminado en varios grupos de servicios. Se presentan los datos ejecutados para 1997 y una estimación del

presupuesto 2000 obtenida proyectando las proporciones de 1997 al estimado del gasto total municipal del año 2000. La recolección de residuos y el alumbrado público constituyen los ítems presupuestariamente más importantes.

CUADRO N° 80
GASTO PUBLICO EN SERVICIOS URBANOS EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000

(En millones de pesos de 1997)

	1997	2000
Recolección de residuos, barrido y limpieza de calles	387.7	413.0
Alumbrado público	152.4	162.4
Conservación de la vía pública	70.2	74.8
Cementerios	15.7	16.7
Otros servicios especiales urbanos sin discriminar	262.8	279.9
Total	888.9	946.8

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional) y Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires.

6.1. INCIDENCIA

El estudio de incidencia se concentra en dos servicios: recolección de residuos y alumbrado por ser los presupuestariamente más importantes y los únicos para los cuales la EDS permite un estudio de beneficiarios.

La recolección de residuos es un bien público congestionable. Dado un determinado nivel de provisión (número de camiones, frecuencia, personal de recolección, etc.), la recolección a un cierto número de individuos no genera rivalidad. Sin embargo, a medida que el número de habitantes crece, aparecen problemas de congestión dado un nivel fijo de provisión: la recolección de la basura de un vecino adicional repercute en la calidad del servicio para otro vecino.

La determinación de los beneficios individuales de un bien público no es sencilla. De hecho la dificultad de la provisión privada deriva de ese fenómeno. La alternativa más utilizada en los estudios de incidencia es considerar como beneficiarios sólo a aquellos individuos que reciben el servicio de recolección en su domicilio. El monto del beneficio se supone similar entre hogares. Si bien éste será el criterio a seguir en este trabajo, vale la pena mencionar algunas limitaciones. (i) Al excluir como beneficiarios a quienes no reciben el servicio en su domicilio, se ignoran las externalidades generadas por sectores de la ciudad más limpia por las que el individuo no beneficiado directamente transita. (ii) La frecuencia del servicio difiere entre zonas de la ciudad. Ante la falta de información detallada se ignoran estas diferencias, lo cual resiente los resultados ya que se presume que las

principales diferencias en el servicio provienen de una frecuencia de recolección diferente. (iii) El ingreso del hogar seguramente afecta el volumen de residuos. Si los costos de recolección dependen de ese volumen, los beneficios del servicio deberían considerar esta variable. (iv) La generación de residuos depende también del número de miembros del hogar. Nuevamente, si los costos dependen del volumen recolectado, se debería asignar una mayor proporción del gasto a una familia más numerosa. (v) Los costos de provisión varían por zonas de la ciudad. Aquellas zonas relativamente alejadas del depósito de basura o de la central de los camiones de residuos, o de difícil acceso y circulación implican costos superiores.

En el trabajo se asume que la participación de los costos variables (aquellos que cambian ante cambios en el volumen de residuos) es mínimo. Si los costos fijos prevalecen, el costo de proveer de servicio a un hogar no depende de su ingreso o del número de miembros.

La Encuesta de Desarrollo Social pregunta si “en la cuadra donde está la vivienda hay recolección diaria o día por medio de la basura”. Se considera como beneficiario del servicio urbano de recolección de residuos a todo individuo que vive en un hogar con respuesta positiva a esa pregunta. Quienes contestan negativamente posiblemente reciban el servicio pero con una frecuencia (calidad) menor. El 92% de los hogares de la provincia de Buenos Aires encuestados en la Encuesta de Desarrollo Social reciben este servicio con una alta frecuencia semanal. El segundo servicio urbano en importancia es el alumbrado público. La EDS pregunta si “en la cuadra

donde está la vivienda hay alumbrado público". El 90% de la población bonaerense encuestada contesta afirmativamente.

La discusión sobre los criterios de incidencia de este servicio es similar a la de la recolección de residuos. La práctica más habitual es asignar el gasto uniformemente entre aquellos hogares que cuentan con el servicio cerca de la vivienda, típicamente en la cuadra. Este criterio sin embargo entre otros elementos ignora que (i) las propiedades de los ricos suelen ser más grandes, lo que requiere mayor gasto público en iluminación, (ii) quienes viven en zonas densamente pobladas (ej. zona de edificios de departamentos) reciben una porción menor del gasto ya que aprovechan economías de escala en la iluminación y (iii) existen beneficios de que otras áreas de la ciudad por la que un individuo transita estén iluminadas, más allá de la cuadra de la vivienda. Dado que con la información de las encuestas estas consideraciones son difíciles de medir, el gasto en alumbrado público se asigna directamente según la distribución de los hogares que cuentan con ese servicio en la cuadra.

Finalmente, el rubro servicios urbanos incluye una larga lista de servicios, algunos de los cuales benefician al hogar, mientras que otros generan beneficios individuales. Tomando este punto en consideración, el resto del gasto en servicios urbanos excluyendo recolección de

residuos y alumbrado público se asignó (i) mitad según la distribución de hogares y (ii) mitad según la distribución de individuos.

Los Cuadros 81 y 82 muestran los resultados de incidencia de este sector agrupando a la población alternativamente en quintiles de ingreso equivalente con igual número de personas y quintiles de ingreso per cápita familiar con igual número de hogares. La primera parte de cada cuadro presenta discriminado por quintiles el total de hogares con recolección de residuos (diaria o día por medio), con alumbrado público en la cuadra y el total de hogares e individuos en cada quintil.

La distribución de hogares con recolección de residuos y alumbrado público está apenas más concentrada en los quintiles superiores que la de hogares totales, reflejando un grado de cobertura de estos servicios muy alto. Al ordenar por ingreso equivalente y tomar quintiles de individuos el gasto en servicios urbanos aparece ligeramente pro-rico (Cuadro N° 81). La principal razón es que los quintiles superiores concentran un número de hogares mayor. En cambio al tomar quintiles con igual número de hogares, el gasto aparece como prácticamente neutro: la ligera menor cobertura de los servicios urbanos en los quintiles inferiores se compensa con un mayor número de individuos que aprovechan servicios urbanos con base individual.

CUADRO N° 81

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES CON RECOLECCION DE RESIDUOS, HOGARES CON ALUMBRADO PUBLICO, TOTAL DE HOGARES Y TOTAL DE INDIVIDUOS. INCIDENCIA DEL GASTO EN SERVICIOS URBANOS. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	1	2	3	4	5	Total
Recolección residuos	329,490	416,072	512,357	571,743	652,826	2,482,488
Alumbrado público	336,060	383,600	494,586	562,415	651,997	2,428,658
Hogares	405,659	456,511	542,385	597,546	671,681	2,673,782
Individuos	1,980,681	1,982,334	1,975,760	2,003,670	1,986,268	9,928,713
<i>Estructura</i>						
Recolección residuos	13%	17%	21%	23%	26%	100%
Alumbrado público	14%	16%	20%	23%	27%	100%
Hogares	15%	17%	20%	22%	25%	100%
Individuos	20%	20%	20%	20%	20%	100%
<i>Incidencia</i>						
Año 1997 (ejecutado)						
Total (M\$)	133.8	153.6	181.1	198.8	221.6	888.9
Total %	15.1%	17.3%	20.4%	22.4%	24.9%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Total (M\$)	142.5	163.7	192.9	211.7	236.0	946.8
Total %	15.1%	17.3%	20.4%	22.4%	24.9%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 82

DISTRIBUCION DE LOS HOGARES CON RECOLECCION DE RESIDUOS, HOGARES CON ALUMBRADO PUBLICO, TOTAL DE HOGARES Y TOTAL DE INDIVIDUOS. INCIDENCIA DEL GASTO EN SERVICIOS URBANOS. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

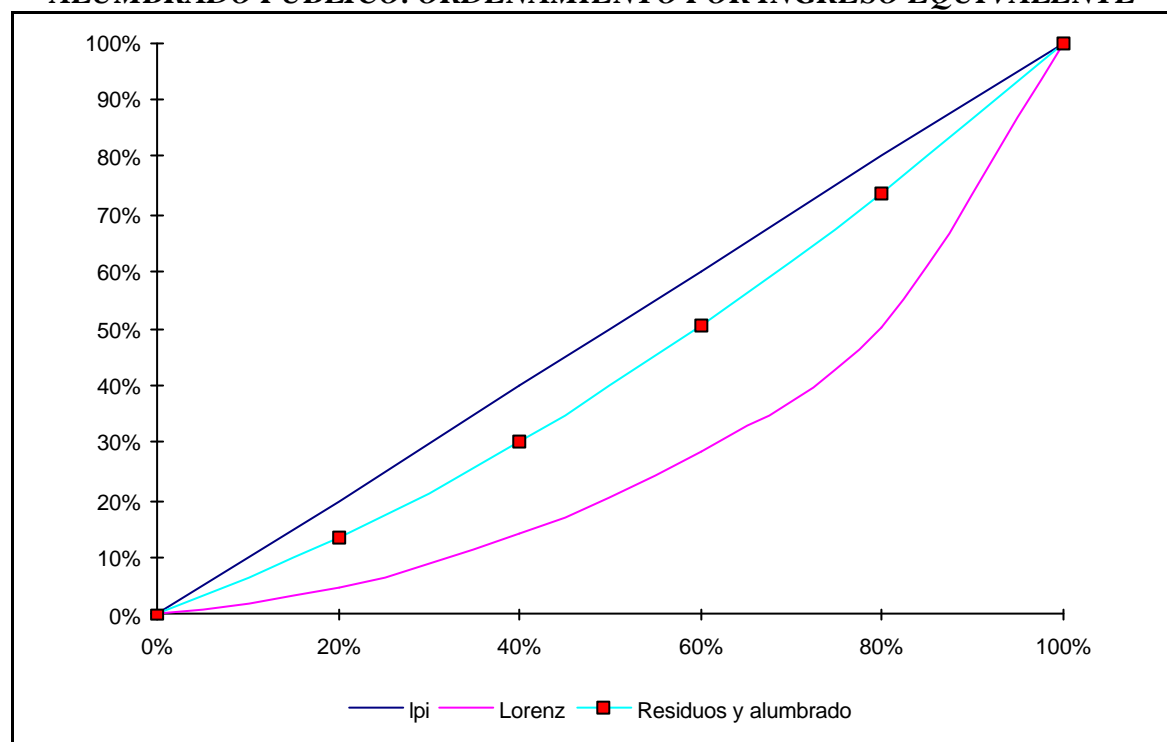
	1	2	3	4	5	Total
Recolección residuos	441,962	498,199	511,638	513,425	517,264	2,482,488
Alumbrado público	428,207	462,717	509,094	506,652	521,988	2,428,658
Hogares	533,174	535,588	535,323	533,407	536,290	2,673,782
Individuos	2,803,903	2,157,812	1,868,799	1,662,571	1,435,628	9,928,713
<i>Estructura</i>						
Recolección residuos	18%	20%	21%	21%	21%	100%
Alumbrado público	18%	19%	21%	21%	21%	100%
Hogares	20%	20%	20%	20%	20%	100%
Individuos	28%	22%	19%	17%	14%	100%
<i>Incidencia</i>						
Año 1997 (ejecutado)						
Total (M\$)	179.9	179.7	179.6	176.0	173.7	888.9
Total %	20.2%	20.2%	20.2%	19.8%	19.5%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Total (M\$)	191.6	191.4	191.3	187.4	185.1	946.8
Total %	20.2%	20.2%	20.2%	19.8%	19.5%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

El Gráfico N° 9 ilustra la curva de concentración el gasto de los dos principales programas de la finalidad. Las dos curvas son prácticamente idénticas, de modo que se grafica sólo una. La

curva de concentración está por debajo de la línea de perfecta igualdad, pero por encima de la curva de Lorenz indicando un gasto pro-rico pero progresivo.

GRAFICO N° 9
CURVAS DE CONCENTRACION DEL GASTO EN RECOLECCION DE RESIDUOS Y
ALUMBRADO PUBLICO. ORDENAMIENTO POR INGRESO EQUIVALENTE



Fuente: elaboración propia.

Los índices de concentración de la recolección de residuos y del alumbrado público son positivos pero bajos, indicando un gasto ligeramente pro-ríco. El índice para el total del sector es ligeramente menor (indicando un sesgo menos pro-ríco que los programas de alumbrado y residuos) ya que parte del gasto se asigna según la distribución de

hogares e individuos. El leve impacto redistributivo igualador de esta finalidad proviene de la ligera progresividad de ambos programas. Tanto por su mayor progresividad como por su mayor presupuesto, el impacto redistributivo del gasto en recolección de residuos es sustancialmente mayor que el de alumbrado público.

CUADRO N° 83
INDICES DE CONCENTRACION, KAKWANI Y POTENCIAL REDISTRIBUTIVO

	Cg	Kg	Gasto	Kg.Gasto
Residuos	0.129	0.281	387.7	109.1
Alumbrado	0.134	0.277	152.4	42.3
Total 1997	0.099	0.311	888.9	276.8
Total 2000	0.099	0.311	946.8	294.9

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

6.2. COBERTURA

Como fue señalado, la cobertura promedio de los servicios de recolección de residuos y de alumbrado público es muy alta: 93% para recolección y 91% para

alumbrado. En el Cuadro N° 84 se presenta la cobertura por quintiles de ingreso equivalente para ambos servicios. Las tasas son crecientes en el ingreso. Mientras que en el quintil de menores ingresos la cobertura de ambos servicios es alrededor de 83%, en el quintil superior ronda el 97%.

CUADRO N° 84
COBERTURA DE LOS SERVICIOS DE RECOLECCION DE RESIDUOS Y ALUMBRADO PUBLICO. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE

	Residuos	Alumbrado
1	82%	83%
2	91%	84%
3	95%	91%
4	96%	94%
5	97%	97%
Total	93%	91%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social.

Capítulo 5

Análisis agregado y comparativo por sectores

En esta sección se agregan los resultados obtenidos en cada sector del GPS analizado en la sección anterior. Los Cuadros 85 y 86 presentan la información básica para 1997 y 2000. En ambos casos se incluyen 5 paneles en los que se detalla la asignación del gasto en cada finalidad por quintiles en términos porcentuales, en millones de pesos, en pesos por habitante, como porcentaje del ingreso disponible y como porcentaje del total del gasto público en cada quintil. Los Cuadros A23 y A24 repiten el ejercicio ordenando a los individuos según el ingreso per cápita familiar.

Del total del gasto social analizado en 1997, el 29.5% benefició a individuos situados en el quintil inferior de la distribución del ingreso equivalente. Estos porcentajes caen a medida que se consideran estratos de ingreso superiores: la participación del quintil de mayores ingresos no alcanzó el 12%. En términos monetarios estas cifras implican que de los \$7018 millones gastados por la Provincia y los municipios en 1997 en los sectores considerados, 2.073 millones beneficiaron, al menos en teoría, a las personas más pobres. Más de 836 millones fueron asignados a individuos situados en el extremo superior de la distribución del ingreso.

En 1997 el gasto público social en un bonaerense promedio fue aproximadamente 512 pesos anuales. La asignación no fue uniforme: mientras que un individuo promedio del primer quintil recibió en teoría el

equivalente a 756 pesos anuales, un individuo del quintil más rico fue beneficiado con el equivalente a 305 pesos anuales.

La importancia del gasto público social en los estratos inferiores se magnifica al computar los beneficios como porcentaje del ingreso de cada quintil. Así, mientras que el gasto público social representa más de la mitad del ingreso disponible de los más pobres, la relevancia de estas erogaciones para los más ricos es mínima: apenas el 2% de su ingreso. Estas diferencias indican un gasto público social claramente progresivo.

El último panel computa la importancia relativa de cada erogación para cada estrato. El gasto público en educación es el principal rubro de la ayuda estatal para las familias bonaerenses de cualquier estrato de ingreso. La asistencia en hospitales y salas de atención médica gratuitas es vital para los individuos más pobres, mientras que ocupa un lugar secundario para el resto. El mismo fenómeno se repite en el caso de la asistencia social. En cambio, el gasto en servicios urbanos resulta relativamente irrelevante para las familias de menores recursos, mientras que es, después de educación, el rubro de mayor relevancia para las familias de los quintiles superiores.

Los resultados del análisis de incidencia cambian marginalmente en el presupuesto 2000, en dirección de un gasto más pro-pobre. La razón de este cambio radica en el aumento presupuestario en educación y salud, dos finalidades del gasto muy pro-pobres.

CUADRO N° 85

INCIDENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN SECTORES SOCIALES. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

A. PORCENTAJES

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	26.0%	23.4%	21.1%	17.3%	12.3%	100.0%
Salud	36.7%	29.2%	16.6%	12.0%	5.5%	100.0%
Promoción y asistencia social	54.2%	29.7%	11.0%	3.2%	1.9%	100.0%
Agua y cloacas	12.4%	14.5%	19.9%	23.2%	30.0%	100.0%
Vivienda	29.4%	16.0%	29.5%	18.1%	7.0%	100.0%
Servicios urbanos	15.1%	17.3%	20.4%	22.4%	24.9%	100.0%
Total	29.5%	23.8%	19.2%	15.5%	11.9%	100.0%

Continúa

CUADRO N° 85
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 1997

Continuación
B. MILLONES DE PESOS

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	870.1	782.3	704.8	578.4	412.1	3,347.7
Salud	510.0	405.1	231.1	166.3	76.8	1,389.3
Promoción y asistencia social	439.9	241.1	89.4	25.6	15.2	811.2
Agua y cloacas	37.9	44.3	60.8	70.9	91.7	305.7
Vivienda	81.0	44.1	81.2	49.8	19.3	275.4
Servicios urbanos	133.8	153.6	181.1	198.8	221.6	888.9
Total	2,072.6	1,670.5	1,348.5	1,089.8	836.7	7,018.2

C. PESOS POR HABITANTE

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	317.28	285.27	257.01	210.91	150.27	244.15
Salud	185.97	147.72	84.27	60.64	28.01	101.32
Promoción y asistencia social	160.40	87.92	32.60	9.33	5.55	59.16
Agua y cloacas	13.82	16.16	22.18	25.86	33.45	22.29
Vivienda	29.52	16.06	29.62	18.17	7.03	20.08
Servicios urbanos	48.79	56.01	66.04	72.49	80.81	64.83
Total	755.79	609.15	491.72	397.41	305.12	511.84

D. PORCENTAJE DEL INGRESO DE CADA QUINTIL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	22.0%	9.8%	5.8%	3.1%	1.0%	3.9%
Salud	12.9%	5.1%	1.9%	0.9%	0.2%	1.6%
Promoción y asistencia social	11.1%	3.0%	0.7%	0.1%	0.0%	1.0%
Agua y cloacas	1.0%	0.6%	0.5%	0.4%	0.2%	0.4%
Vivienda	2.0%	0.6%	0.7%	0.3%	0.0%	0.3%
Servicios urbanos	3.4%	1.9%	1.5%	1.1%	0.5%	1.0%
Total	52.3%	20.9%	11.1%	5.9%	2.0%	8.2%

E. PORCENTAJE DEL TOTAL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	42.0%	46.8%	52.3%	53.1%	49.3%	47.7%
Salud	24.6%	24.3%	17.1%	15.3%	9.2%	19.8%
Promoción y asistencia social	21.2%	14.4%	6.6%	2.3%	1.8%	11.6%
Agua y cloacas	1.8%	2.7%	4.5%	6.5%	11.0%	4.4%
Vivienda	3.9%	2.6%	6.0%	4.6%	2.3%	3.9%
Servicios urbanos	6.5%	9.2%	13.4%	18.2%	26.5%	12.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° 86
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO EQUIVALENTE. 2000

A. PORCENTAJES

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	27.3%	23.6%	20.5%	16.8%	11.7%	100.0%
Salud	36.7%	29.2%	16.6%	12.0%	5.5%	100.0%
Promoción y asistencia social	51.2%	29.2%	12.9%	4.3%	2.4%	100.0%
Agua y cloacas	12.4%	14.5%	19.9%	23.2%	30.0%	100.0%
Vivienda	29.4%	16.0%	29.5%	18.1%	7.0%	100.0%
Servicios urbanos	15.1%	17.3%	20.4%	22.4%	24.9%	100.0%
Total	29.6%	24.0%	19.2%	15.5%	11.6%	100.0%

B. MILLONES DE PESOS

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	1,056.4	912.7	793.5	650.2	453.6	3,866.4
Salud	587.2	466.4	265.9	191.4	88.4	1,599.3
Promoción y asistencia social	355.0	202.2	89.3	29.9	16.7	693.2
Agua y cloacas	25.4	29.6	40.7	47.4	61.3	204.4
Vivienda	65.4	35.6	65.7	40.3	15.6	222.6
Servicios urbanos	142.5	163.7	192.9	211.7	236.0	946.8
Total	2,231.8	1,810.2	1,447.9	1,171.0	871.7	7,532.7

C. PESOS POR HABITANTE

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	371.59	321.04	279.11	228.71	159.55	272.00
Salud	206.55	164.06	93.53	67.32	31.09	112.51
Promoción y asistencia social	124.86	71.12	31.41	10.53	5.89	48.76
Agua y cloacas	8.92	10.43	14.31	16.68	21.58	14.38
Vivienda	23.01	12.52	23.09	14.17	5.49	15.66
Servicios urbanos	50.12	57.58	67.85	74.47	83.01	66.61
Total	785.05	636.75	509.31	411.88	306.61	529.92

D. PORCENTAJE DEL INGRESO DE CADA QUINTIL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	25.7%	11.0%	6.3%	3.4%	1.0%	4.4%
Salud	14.3%	5.6%	2.1%	1.0%	0.2%	1.8%
Promoción y asistencia social	8.6%	2.4%	0.7%	0.2%	0.0%	0.8%
Agua y cloacas	0.6%	0.4%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%
Vivienda	1.6%	0.4%	0.5%	0.2%	0.0%	0.3%
Servicios urbanos	3.5%	2.0%	1.5%	1.1%	0.5%	1.1%
Total	54.3%	21.8%	11.4%	6.1%	2.0%	8.5%

E. PORCENTAJE DEL TOTAL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	47.3%	50.4%	54.8%	55.5%	52.0%	51.3%
Salud	26.3%	25.8%	18.4%	16.3%	10.1%	21.2%
Promoción y asistencia social	15.9%	11.2%	6.2%	2.6%	1.9%	9.2%
Agua y cloacas	1.1%	1.6%	2.8%	4.1%	7.0%	2.7%
Vivienda	2.9%	2.0%	4.5%	3.4%	1.8%	3.0%
Servicios urbanos	6.4%	9.0%	13.3%	18.1%	27.1%	12.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

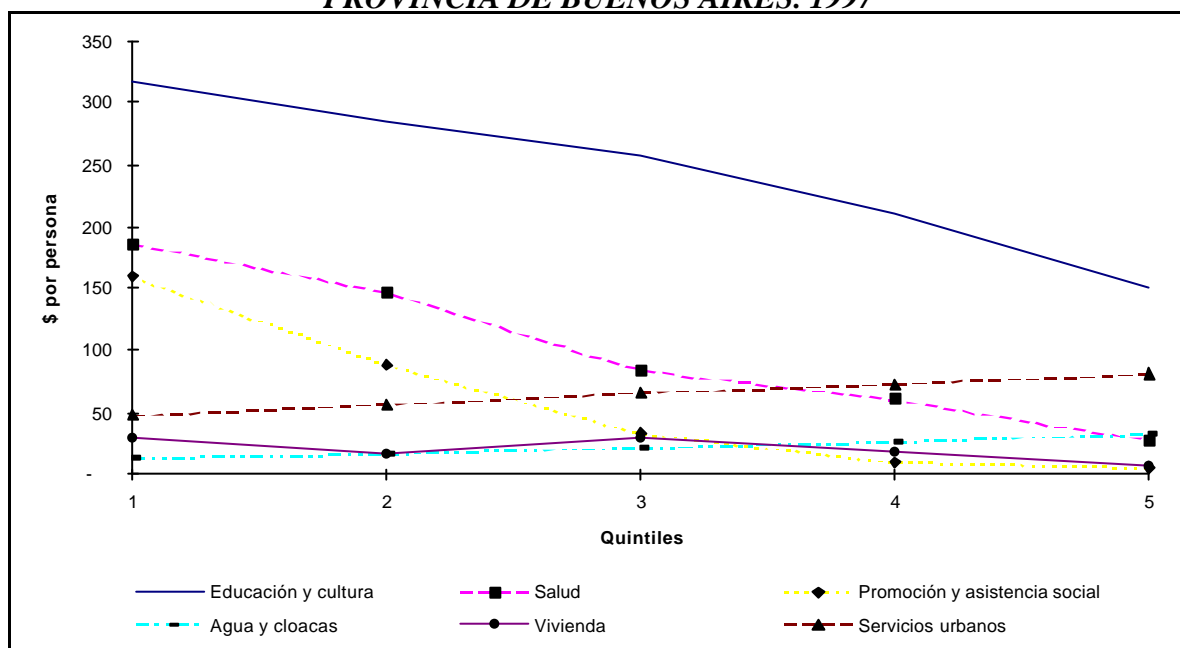
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

1. COMPARACION ENTRE SECTORES

El Gráfico N° 10 resume parte de los resultados, mostrando el monto del gasto en cada función asignado a cada quintil. El gasto en educación es pro-pobre y dada su magnitud determina en buena parte los resultados globales. Las erogaciones en salud y en

menor medida en asistencia social también están concentradas en los estratos inferiores y contribuyen a acentuar el carácter pro-pobre del gasto público bonaerense. Existen algunos gastos con sesgo pro-rico o sin sesgo marcado, pero con menor importancia presupuestaria: vivienda y agua. Servicios urbanos constituye el único ítem presupuestariamente relevante sin un sesgo pro-pobre claro.

GRAFICO N° 10
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES. GASTO POR PERSONA EN CADA QUINTIL DE INGRESO EQUIVALENTE. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

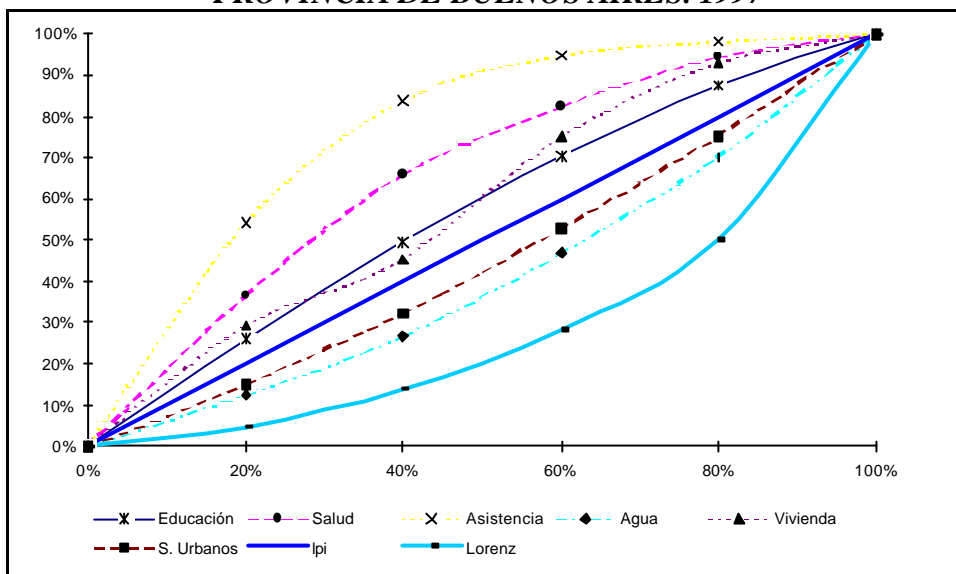


Fuente: elaboración propia.

Una manera de evaluar el impacto del gasto unitario en los distintos sectores sobre la distribución del ingreso es graficar las curvas de concentración. El Gráfico N° 11 muestra que todos los gastos son progresivos, aún aquellos que resultan

tener un sesgo pro-rico, como agua y servicios urbanos. El resto de las finalidades tienen sesgo pro-pobre. Sobresalen por su grado de focalización las erogaciones en asistencia social y en menor medida en salud.

GRAFICO N° 11
CURVAS DE CONCENTRACION DEL GASTO POR SECTORES.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997

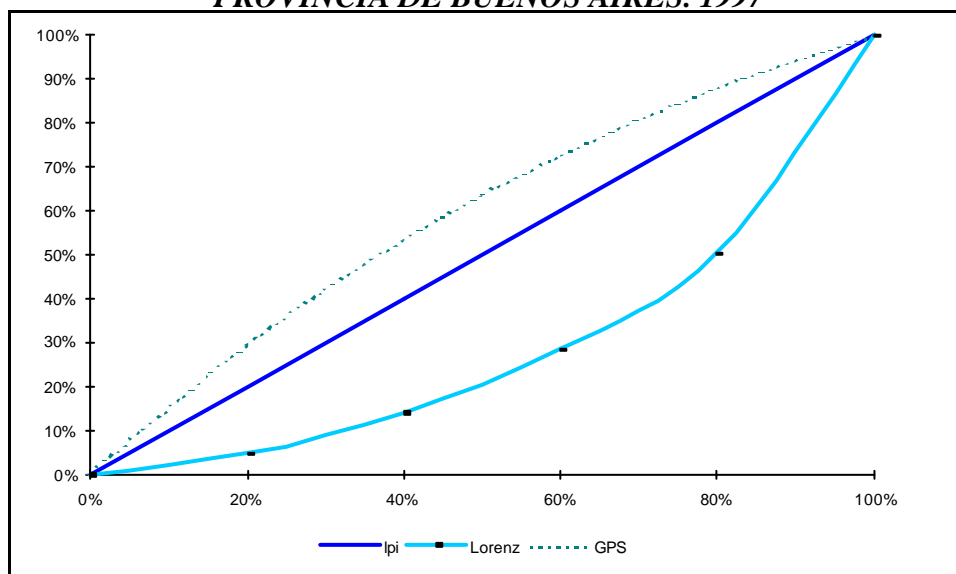


Fuente: elaboración propia.

El Gráfico N° 12 muestra el resultado esperado. La curva de concentración del GPS está por encima

de la diagonal, denotando un gasto total pro-pobre y progresivo.

GRAFICO N° 12
CURVAS DE CONCENTRACION DEL GASTO TOTAL.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997



Fuente: elaboración propia.

El Cuadro N° 87 resume los valores de los índices de concentración, progresividad e impacto redistributivo obtenidos en otras secciones y adiciona esos índices para el total del gasto. Cuatro finalidades resultan tener sesgo pro-pobre. En orden de mayor a menor sesgo son: asistencia social, salud, vivienda y

educación. El gasto en servicios urbanos y en mayor medida en agua y cloacas es pro-rico. Como fue señalado, de cualquier manera todos los gastos resultan progresivos, es decir, mejoran la distribución del ingreso si son financiados con impuestos proporcionales o ligeramente regresivos.

CUADRO N° 87
INDICE DE CONCENTRACION (CG), DE PROGRESIVIDAD DE KAKWANI (KG),
GASTO PUBLICO (G) E IMPACTO REDISTRIBUTIVO (KG.G)

	Cg	Kg	Gasto	Kg.Gasto
1997				
Educación	-0.134	0.545	3,347.7	1,823.0
Salud	-0.318	0.729	1,389.3	1,012.7
Asistencia	-0.525	0.936	811.2	759.1
Agua	0.176	0.235	305.7	71.9
Vivienda	-0.172	0.582	275.4	160.4
S. Urbanos	0.099	0.311	888.9	276.8
<i>Total</i>	<i>-0.174</i>	<i>0.585</i>	<i>7,018.2</i>	<i>4,104.4</i>
2000				
Educación	-0.152	0.563	3,866.4	2,175.3
Salud	-0.318	0.729	1,599.3	1,165.9
Asistencia	-0.490	0.901	693.2	624.2
Agua	0.176	0.235	204.4	48.1
Vivienda	-0.172	0.583	222.6	129.6
S. Urbanos	0.099	0.311	946.8	294.9
<i>Total</i>	<i>-0.178</i>	<i>0.589</i>	<i>7,532.7</i>	<i>4,438.3</i>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

El mayor efecto sobre la distribución del ingreso de la política fiscal bonaerense proviene del gasto en educación. Si bien el grado de focalización de este programa es menor comparado con otros como asistencia y salud, su mayor importancia presupuestaria genera un impacto redistributivo sustancialmente mayor. El segundo lugar en importancia redistributiva lo ocupan los gastos en salud, con un presupuesto importante y un alto

grado de focalización. Asistencia social es una finalidad con un presupuesto relativo pequeño, pero con muy alto grado de focalización, lo cual la ubica en tercer lugar en cuanto a su impacto redistributivo. Servicios urbanos es el caso opuesto: su presupuesto es mayor al de asistencia, pero su progresividad muy baja. Agua y cloacas es la finalidad de menor progresividad y presupuesto, por lo que su impacto redistributivo es insignificante.

Capítulo 6

El impacto del gasto sobre la desigualdad

Uno de los principales objetivos de un trabajo de incidencia es computar el impacto de la política fiscal

sobre la distribución del ingreso. El Cuadro N° 88 resume los principales resultados de este informe en ese sentido.

CUADRO N° 88

COEFICIENTE DE GINI DEL INGRESO DISPONIBLE ANTES Y DESPUES DEL GASTO EN SECTORES SOCIALES. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1997 Y 2000

	1997	2000
Gini del ingreso disponible pre-GPS	0.411	0.411
Progresividad de gastos en sectores sociales (Kg)	0.585	0.589
Progresividad de impuestos (H1 - proporcionales)	0.000	0.000
Progresividad de impuestos (H2 - regresivos)	-0.013	-0.013
GPS en sectores sociales/ingreso disponible	8.2%	8.5%
Gini del ingreso disponible post-GPS		
1. financiado con impuestos proporcionales	0.362	0.360
2. financiado con impuestos regresivos	0.364	0.362
Gini del ingreso disponible post-GPS financiado con impuestos regresivos.		
Hipótesis de ineficiencia a (H2a)		
1. Ineficiencia del 10%	0.368	0.367
2. Ineficiencia del 20%	0.373	0.371
3. Ineficiencia del 50%	0.387	0.386
Gini del ingreso disponible post-GPS financiado con impuestos regresivos		
Hipótesis de ineficiencia b (H2b)		
1. Ineficiencia del 10%	0.371	0.369
2. Ineficiencia del 20%	0.378	0.377
3. Ineficiencia del 50%	0.400	0.399

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

La primera fila reporta el coeficiente de Gini obtenido a partir de la EDS.⁴⁶ Se asume que la desigualdad es semejante en los dos años considerados.⁴⁷ El Gini de la distribución del ingreso equivalente en la provincia de Buenos Aires antes de computar el gasto social y su

financiamiento es de 0.411. Existen tres parámetros que es importante conocer para estimar el impacto redistributivo de la política fiscal: la progresividad de los gastos, la progresividad de los impuestos y la magnitud del gasto. La segunda fila del Cuadro N° 88 reporta el indicador de progresividad de Kakwani para el gasto según surge de las estimaciones de este informe. La evaluación de la incidencia del gasto no estaría completa si se ignorara su financiamiento. Un gasto progresivo puede empeorar la distribución del ingreso si su financiamiento es suficientemente regresivo. No existen estimaciones de la incidencia tributaria del sistema impositivo bonaerense. Por esa razón se utilizaron dos hipótesis. En la primera (H1) se asumen im-

⁴⁶ Por simplicidad se reporta el Gini obtenido a partir de la distribución quintilica, que difiere del Gini computado en base a observaciones. Las conclusiones de esta sección no dependen de esta diferencia.

⁴⁷ En base a información de la Encuesta Permanente de Hogares, el Gini del ingreso equivalente aumentó entre 1997 y 1998 y cayó en el año siguiente. Aún no existe información para 2000.

puestos proporcionales, lo que se traduce en un índice de Kakwani igual a cero. En la segunda (H2) se utilizan los resultados de Gasparini (1999b), que implican impuestos regresivos. La quinta fila indica el tercer parámetro importante para computar el impacto redistributivo del gasto: su magnitud en relación al ingreso disponible. Las erogaciones estatales en los programas sociales analizados aumentaron entre los dos años considerados.

Las dos siguientes filas del Cuadro N° 88 computan el coeficiente de Gini después del gasto social bajo las dos hipótesis de financiamiento. En 1997 el gasto social permitió una caída del Gini de 0.411 a 0.364. En 2000 la caída fue aún mayor dada la mayor progresividad del gasto y el mayor presupuesto destinado a los programas sociales.

Existe consenso en el diagnóstico de un gasto público ineficiente, lo cual implica que parte de las erogaciones estatales nunca llegan a la población objetivo. Un estudio de la ineficiencia del gasto excede el marco de este informe. De hecho no existen en la Argentina y son escasos en otras partes del mundo trabajos donde se cuantifiquen las filtraciones por ineficiencias en la gestión estatal. En la última parte del Cuadro N° 88 y sólo con fines ilustrativos se computa el coeficiente de Gini después del gasto público social financiado con impuestos regresivos bajo distintas hipótesis acerca del

grado de ineficiencia estatal. En el primer caso (hipótesis H2a) las filtraciones se asignan según la distribución de la carga tributaria, mientras que en el segundo (hipótesis H2b) se asignan enteramente al quintil superior. Es interesante notar que aún en el caso de impuestos regresivos e ineficiencia del 50% el gasto social continúa teniendo un impacto igualitario sobre la distribución del ingreso. Naturalmente este impacto es mayor, cuanto menor es la ineficiencia.

Finalmente, en el Cuadro N° 89 se reportan los resultados de algunos ejercicios de simulación sobre el impacto redistributivo del gasto público social bonaerense. El Gini pre-fiscal es 0.411. Luego del gasto público social en 2000 y asumiendo impuestos regresivos e ineficiencia del 20% asignada al quintil superior, el Gini cae a 0.377. El resto de las líneas del Cuadro N° 89 parten de esta situación base y simulan el efecto de seis cambios de política: (i) el financiamiento del gasto con impuestos proporcionales en lugar de regresivos, (ii) la eliminación de la ineficiencia en la gestión del gasto, (iii) el aumento del gasto en 10% y (iv) la eliminación de todos los subsidios a los quintiles 4 y 5 y la asignación de esos fondos al resto de los quintiles de manera semejante a la distribución actual de los beneficios. Este ejercicio se practica por separado para los sectores de educación, salud y asistencia social.

CUADRO N° 89
SIMULACIONES SOBRE EL IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 2000

	Gini	Variación
Gini pre - fiscal	0.411	
Gini post-fiscal con T regresivos e ineficiencia del 20% (H2b)	0.377	
1. Impuestos proporcionales	0.375	-0.001
2. Sin ineficiencia	0.362	-0.015
3. Gasto 10% superior	0.373	-0.003
4. Gasto en educación focalizado	0.364	-0.013
5. Gasto en salud focalizado	0.373	-0.003
6. Gasto en asistencia focalizado	0.376	-0.001

Fuente: elaboración propia en base a datos de la ENGH.

De los resultados del Cuadro N° 89 surge que ningún cambio de política considerado implica un cambio demasiado fuerte sobre la desigualdad. En términos comparativos, la eliminación de la ineficiencia en la gestión del gasto y la mayor focalización de las erogaciones en educación implican impactos mayores. En cambio, la insistencia en financiar el gasto social con impuestos no regresivos y en aumentar la focalización del gasto en asistencia social destinada a aliviar los efectos de la

pobreza no parece tener su correlato en un potencial efecto sustancial sobre la desigualdad. De cualquier manera la comparación entre las medidas del Cuadro N° 89 no es válida sin una consideración de la viabilidad política y los costos económicos de las mismas. El Cuadro N° 89 es simplemente una ilustración del tipo de ejercicio que es posible realizar con la información de este trabajo para hacer una primera evaluación de manera rápida del impacto sobre la equidad de medidas alternativas de política.

Capítulo 7

Resumen y comentarios

Este trabajo presenta estimaciones del impacto del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires en base a la Encuesta de Desarrollo Social y a datos del presupuesto consolidado de la provincia de Buenos Aires para 1997 y 2000. Interpretadas con prudencia, estas estimaciones brindan información útil sobre los destinatarios del gasto social bonaerense, permitiendo un diagnóstico sobre el grado de focalización de las políticas públicas. El trabajo se complementa con un análisis de cobertura y de algunos aspectos sectoriales particulares. Gran parte del aporte del trabajo consiste en cuantificar el grado de incidencia del gasto y su impacto redistributivo. En contraste, en esta sección final se resumen y comentan sólo los principales resultados cualitativos.

El gasto público provincial y municipal en educación es claramente pro-pobre. Esta conclusión se debe esencialmente al alto grado de focalización de la educación primaria estatal, que constituye el principal programa en el área educativa en términos presupuestarios. La mayoría del resto de los programas no está focalizado: los subsidios a la educación privada tienen un claro sesgo pro-rico, el gasto en educación terciaria estatal se concentra en los quintiles superiores y el gasto en educación secundaria beneficia en mayor medida a los estratos medios de la distribución del ingreso. El potencial redistributivo del gasto total en educación creció entre 1997 y 2000 debido a un aumento de la progresividad y a un aumento del presupuesto del sector.

Las erogaciones públicas en salud tienen un claro sesgo pro-pobre. Este resultado es la consecuencia de la masiva asistencia de los individuos de menores recursos a salitas de atención médica y hospitales públicos, a diferencia de las personas de estratos altos que usan más intensivamente los servicios de salud privados. Si bien el gasto en salitas es más progresivo que el gasto en hospitales, la importancia presupuestaria de este último lo convierte en el programa de salud con mayor impacto distributivo.

El seguro de salud no está generalizado en la provincia. Mientras que el 10% de las personas del quintil más rico no cuenta con ningún seguro médico, alrededor del 70% de la población del quintil de menores ingresos se encuentra sin cobertura.

Los programas de promoción y asistencia social están destinados a combatir la pobreza y la exclusión social, por lo que en teoría deberían estar muy focali-

zados. Las estimaciones del trabajo muestran un grado de focalización razonable en comparación con trabajos previos para otros años y jurisdicciones, pero todavía con posibilidades de mejora. El mayor potencial redistributivo lo tiene el programa V.I.D.A., como consecuencia de su mayor focalización y presupuesto. El impacto redistributivo del gasto en promoción y asistencia social se redujo ligeramente en 2000, debido a una menor focalización y una disminución presupuestaria.

La cobertura de los programas de asistencia social analizados resulta en general escasa. El sector público participa en mayor medida en la asistencia a los individuos de menores recursos; en tanto que a medida que aumenta el ingreso cobran mayor relevancia las asistencias provenientes de otras instituciones o familiares.

La distribución de los actuales usuarios de la red de agua y cloacas está algo más concentrada en los quintiles superiores de la distribución del ingreso familiar equivalente. Prácticamente la mitad de los hogares de la Provincia cuenta conjuntamente con los servicios de agua y cloacas. La exclusión de estos servicios es significativamente mayor en los quintiles inferiores. El análisis de incidencia del sector vivienda está limitado por la escasez de observaciones en la EDS. Los resultados obtenidos muestran un ligero sesgo pro-pobre, pero sin un patrón uniforme de caída en el subsidio a medida que aumenta el ingreso. El gasto en servicios urbanos aparece ligeramente pro-rico. La cobertura promedio de los servicios de recolección de residuos y de alumbrado público es muy alta: 93% para recolección y 91% para alumbrado.

Sumando la incidencia de todos los sectores analizados se concluye que alrededor del 30% del total del gasto social en 1997 benefició a individuos situados en el quintil inferior de la distribución del ingreso equivalente. Este porcentaje cae a medida que se consideran estratos de ingreso superiores: la participación del quintil de mayores ingresos no alcanzó el 12%. La importancia del gasto público social en los estratos inferiores se magnifica al computar los beneficios como porcentaje del ingreso de cada quintil. Así, mientras que el gasto público social representa más de la mitad del ingreso disponible de los más pobres, la relevancia de estas erogaciones para los más ricos es mínima: apenas el 2% de su ingreso. Estas diferencias indican un gasto público social claramente progresivo.

Los resultados del análisis de incidencia cambian marginalmente en el presupuesto 2000, en dirección de un gasto más pro-pobre. La razón de este cambio radica en el aumento presupuestario en educación y salud, dos finalidades con un sesgo marcadamente pro-pobre.

El ordenamiento de los sectores analizados por grado de focalización es: asistencia social, salud, vivienda, educación, servicios urbanos y agua y cloacas. Pese a que existen programas con algún sesgo pro-rico, todos resultan progresivos, es decir, mejoran la distribución del ingreso si son financiados con impuestos proporcionales.

El gasto en educación es el de mayor impacto redistributivo, esencialmente debido a su importancia presupuestaria. El segundo lugar lo ocupa el gasto en salud, con un presupuesto importante y un alto grado de focalización.

Bajo hipótesis razonables acerca de la incidencia del sistema impositivo bonaerense se concluye que la política fiscal de la Provincia y los municipios permite bajar significativamente el nivel de desigualdad.

En 2000 este impacto igualador aumenta, dada la mayor progresividad del gasto y el mayor presupuesto destinado a los programas sociales. El trabajo muestra que aún en el caso de impuestos regresivos e ineficiencia del gasto social (dentro de valores razonables), la política fiscal continúa teniendo un impacto igualitario sobre la distribución del ingreso. Naturalmente este impacto es mayor, cuanto menor es la ineficiencia y la regresividad tributaria.

Sobre la base de simulaciones simples, se concluye que la eliminación de la ineficiencia en la gestión del gasto y la mayor focalización de las erogaciones en educación son las políticas que en principio tendrían un mayor impacto sobre la distribución. En cambio, la insistencia en financiar el gasto social con impuestos no regresivos y en aumentar la focalización del gasto en asistencia social no parece tener su correlato en un potencial efecto sustancial sobre la desigualdad. De cualquier manera, la comparación entre medidas depende de su viabilidad política y de los costos económicos de las mismas.

Apéndice

CUADRO N° A1

DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A JARDINES DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION INICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
<i>Asistentes</i>						
Total	136,177	87,385	57,752	46,496	46,325	374,135
Público	99,299	56,583	32,971	18,759	10,041	217,653
0-4 años	44,595	29,309	7,817	5,032	8,379	95,132
5 años	54,704	27,274	25,154	13,727	1,662	122,521
Privado	36,878	30,802	24,781	27,737	36,284	156,482
0-4 años	11,456	16,571	12,854	18,160	27,463	86,504
5 años	25,422	14,231	11,927	9,577	8,821	69,978
<i>Estructura</i>						
Total	36.4%	23.4%	15.4%	12.4%	12.4%	100.0%
Público	45.6%	26.0%	15.1%	8.6%	4.6%	100.0%
Privado	23.6%	19.7%	15.8%	17.7%	23.2%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	74.1	42.2	24.6	14.0	7.5	162.3
Privada	11.4	9.5	7.7	8.6	11.2	48.4
Total (M\$)	85.5	51.7	32.3	22.6	18.7	210.7
Total %	40.6%	24.5%	15.3%	10.7%	8.9%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	83.4	47.5	27.7	15.7	8.4	182.7
Privada	11.5	9.6	7.7	8.7	11.3	48.9
Total (M\$)	94.9	57.1	35.4	24.4	19.8	231.6
Total %	41.0%	24.7%	15.3%	10.5%	8.5%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A2
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A ESCUELAS PRIMARIAS (O EGB) DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION INICIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Asistentes						
Total	678,122	354,436	258,226	181,369	107,243	1,579,396
Público	610,166	267,439	151,054	93,508	31,652	1,153,819
Privado	67,956	86,997	107,172	87,861	75,591	425,577
Confesional	28,451	47,004	68,850	60,374	39,455	244,134
No confesional	39,505	39,993	38,322	27,487	36,136	181,443
Estructura						
Total	42.9%	22.4%	16.3%	11.5%	6.8%	100.0%
Público	52.9%	23.2%	13.1%	8.1%	2.7%	100.0%
Privado	16.0%	20.4%	25.2%	20.6%	17.8%	100.0%
Incidencia						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	444.3	194.7	110.0	68.1	23.0	840.1
Privada	25.3	32.4	39.9	32.7	28.2	158.6
Total (M\$)	469.6	227.1	149.9	100.8	51.2	998.7
Total %	47.0%	22.7%	15.0%	10.1%	5.1%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	598.7	262.4	148.2	91.8	31.1	1,132.2
Privada	29.4	37.6	46.3	38.0	32.7	184.0
Total (M\$)	628.1	300.0	194.6	129.7	63.7	1,316.2
Total %	47.7%	22.8%	14.8%	9.9%	4.8%	100.0%

Fuente: elaboración propia.

CUADRO N° A3
DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION MEDIA DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION MEDIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Asistentes						
Total	116,912	149,207	137,170	89,057	80,755	573,101
Público	103,249	125,156	108,049	54,102	40,853	431,409
Privado	13,663	24,051	29,121	34,955	39,902	141,692
Confesional	6,302	15,524	18,990	15,946	25,630	82,392
No confesional	7,361	8,527	10,131	19,009	14,272	59,300
Estructura						
Total	20.4%	26.0%	23.9%	15.5%	14.1%	100.0%
Público	23.9%	29.0%	25.0%	12.5%	9.5%	100.0%
Privado	9.6%	17.0%	20.6%	24.7%	28.2%	100.0%
Incidencia						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	140.9	170.8	147.4	73.8	55.7	588.6
Privada	14.8	26.0	31.5	37.8	43.1	153.1
Total (M\$)	155.6	196.8	178.9	111.6	98.9	741.7
Total %	21.0%	26.5%	24.1%	15.0%	13.3%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	137.6	166.8	144.0	72.1	54.4	574.9
Privada	16.3	28.7	34.8	41.8	47.7	169.3
Total (M\$)	153.9	195.5	178.8	113.9	102.1	744.1
Total %	20.7%	26.3%	24.0%	15.3%	13.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A4***DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES ENTRE 15 Y 17 AÑOS A ESTABLECIMIENTOS DE EDUCACION MEDIA DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EL NIVEL POLIMODAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR***

	1	2	3	4	5	Total
Asistentes						
Total	61,349	74,252	83,323	49,719	40,790	309,433
Público	53,486	56,885	59,256	29,688	20,027	219,342
Privado	7,863	17,367	24,067	20,031	20,763	90,091
Estructura						
Total	19.8%	24.0%	26.9%	16.1%	13.2%	100.0%
Público	24.4%	25.9%	27.0%	13.5%	9.1%	100.0%
Privado	8.7%	19.3%	26.7%	22.2%	23.0%	100.0%
Incidencia						
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	140.2	149.1	155.3	77.8	52.5	574.9
Privada	14.8	32.6	45.2	37.6	39.0	169.3
Total (M\$)	155.0	181.7	200.5	115.4	91.5	744.1
Total %	20.8%	24.4%	26.9%	15.5%	12.3%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A5***DISTRIBUCION DE LOS ASISTENTES A ESTABLECIMIENTOS TERCIARIOS NO UNIVERSITARIOS DE GESTION PUBLICA Y PRIVADA E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION TERCIARIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR***

	1	2	3	4	5	Total
Asistentes						
Total	3,710	10,293	11,947	23,461	21,276	70,687
Público	3,670	7,694	5,025	13,596	13,147	43,132
Privado	40	2,599	6,922	9,865	8,129	27,555
Confesional	-	-	3,210	4,991	6,058	14,259
No confesional	40	2,599	3,712	4,874	2,071	13,296
Estructura						
Total	5.2%	14.6%	16.9%	33.2%	30.1%	100.0%
Público	8.5%	17.8%	11.7%	31.5%	30.5%	100.0%
Privado	0.1%	9.4%	25.1%	35.8%	29.5%	100.0%
Incidencia						
Año 1997 (ejecutado)						
Pública	6.5	13.7	9.0	24.2	23.4	76.9
Privada	0.0	1.7	4.6	6.6	5.4	18.4
Total (M\$)	6.6	15.4	13.6	30.8	28.9	95.3
Total %	6.9%	16.2%	14.2%	32.3%	30.3%	100.0%
Año 2000 (presupuestado)						
Pública	6.9	14.5	9.5	25.6	24.8	81.3
Privada	0.0	2.2	5.8	8.2	6.8	23.0
Total (M\$)	7.0	16.7	15.3	33.9	31.6	104.3
Total %	6.7%	16.0%	14.6%	32.5%	30.3%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A6
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y CULTURA.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997.
QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
<i>Gastos asignables</i>						
Inicial						
Pública	74.1	42.2	24.6	14.0	7.5	162.3
Privada	11.4	9.5	7.7	8.6	11.2	48.4
Total	85.5	51.7	32.3	22.6	18.7	210.7
Primaria						
Pública	444.3	194.7	110.0	68.1	23.0	840.1
Privada	25.3	32.4	39.9	32.7	28.2	158.6
Total	469.6	227.1	149.9	100.8	51.2	998.7
Medio						
Pública	140.9	170.8	147.4	73.8	55.7	588.6
Privada	14.8	26.0	31.5	37.8	43.1	153.1
Total	155.6	196.8	178.9	111.6	98.9	741.7
Terciario						
Pública	6.5	13.7	9.0	24.2	23.4	76.9
Privada	0.0	1.7	4.6	6.6	5.4	18.4
Total	6.6	15.4	13.6	30.8	28.9	95.3
Todos los niveles						
Pública	665.7	421.4	291.0	180.1	109.7	1,667.9
Privada	51.5	69.7	83.7	85.7	87.9	378.5
Total	717.3	491.1	374.6	265.8	197.6	2,046.4
<i>Estructura</i>						
Pública	39.9%	25.3%	17.4%	10.8%	6.6%	100.0%
Privada	13.6%	18.4%	22.1%	22.6%	23.2%	100.0%
Total	35.0%	24.0%	18.3%	13.0%	9.7%	100.0%
<i>Gastos totales</i>						
Millones \$	1,233.3	819.0	602.2	407.8	285.3	3,347.7
Estructura	36.8%	24.5%	18.0%	12.2%	8.5%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A7
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN EDUCACION Y CULTURA.
PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO PRESUPUESTADO 2000.
QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
<i>Gastos asignables</i>						
Inicial						
Pública	83.4	47.5	27.7	15.7	8.4	182.7
Privada	11.5	9.6	7.7	8.7	11.3	48.9
Total	94.9	57.1	35.4	24.4	19.8	231.6
Primaria						
Pública	598.7	262.4	148.2	91.8	31.1	1,132.2
Privada	29.4	37.6	46.3	38.0	32.7	184.0
Total	628.1	300.0	194.6	129.7	63.7	1,316.2
Medio						
Pública	137.6	166.8	144.0	72.1	54.4	574.9
Privada	16.3	28.7	34.8	41.8	47.7	169.3
Total	153.9	195.5	178.8	113.9	102.1	744.1
Terciario						
Pública	6.9	14.5	9.5	25.6	24.8	81.3
Privada	0.0	2.2	5.8	8.2	6.8	23.0
Total	7.0	16.7	15.3	33.9	31.6	104.3
Todos los niveles						
Pública	826.6	491.2	329.4	205.2	118.7	1,971.1
Privada	57.3	78.1	94.6	96.6	98.5	425.1
Total	883.9	569.3	424.0	301.9	217.2	2,396.2
<i>Estructura</i>						
Pública	41.9%	24.9%	16.7%	10.4%	6.0%	100.0%
Privada	13.5%	18.4%	22.3%	22.7%	23.2%	100.0%
Total	36.9%	23.8%	17.7%	12.6%	9.1%	100.0%
<i>Gastos totales</i>						
Millones \$	1,496.4	934.8	670.4	456.7	308.1	3,866.4
Estructura	38.7%	24.2%	17.3%	11.8%	8.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO A8
GASTO PUBLICO CONSOLIDADO EN SALUD
(SECTORES Y SEGUROS SOCIALES) EN LA ARGENTINA
 (En millones de pesos de 1997)

	1980	1990	1997	Variación	
				80-90	90-97
Total	8,514	8,584	12,925	0.8%	50.6%
Gobierno Nacional	5,129	5,219	6,573	1.8%	25.9%
Gobiernos Provinciales y GCBA	3,066	2,953	5,495	-3.7%	86.1%
Gobiernos Municipales	319	412	857	29.2%	108.0%
en %					
Total	100%	100%	100%		
Gobierno Nacional	60.2%	60.8%	51%		
Gobiernos Provinciales y GCBA	36.0%	34.4%	43%		
Gobiernos Municipales	3.7%	4.8%	7%		

Fuente: DNPGS (1999a).

CUADRO N° A9
GASTO PUBLICO CONSOLIDADO EN ATENCION MEDICA DE LA SALUD
(SECTORES SOCIALES) EN LA ARGENTINA

(En millones de pesos de 1997)

	1980	1990	1997	Variación	
				80-90	90-97
Total	3,110	2,896	5,263	-6.9%	81.7%
Gobierno Nacional	649	507	720	-21.9%	42.0%
Gobiernos Provinciales y GCBA	2,143	1,978	3,686	-7.7%	86.3%
Gobiernos Municipales	319	412	857	29.2%	108.0%
En %					
Total	100%	100%	100%		
Gobierno Nacional	21%	18%	14%		
Gobiernos Provinciales y GCBA	69%	68%	70%		
Gobiernos Municipales	10%	14%	16%		

Fuente: DNP GS (1999a).

CUADRO N° A10
DISTRIBUCION DE LAS CONSULTAS REALIZADAS Y TOTALMENTE FINANCIADAS POR
HOSPITALES PUBLICOS, SALITAS O CENTROS DE SALUD BARRIAL E INCIDENCIA DEL
GASTO PUBLICO EN ATENCION MEDICA PUBLICA. GASTO EJECUTADO 1997 Y
PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER APITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
<i>Consultas</i>	256,377	126,031	55,554	32,373	25,079	495,414
Hospital público	188,078	101,708	41,829	22,645	22,020	376,280
Salitas o centros de salud barrial	68,299	24,323	13,725	9,728	3,059	119,134
ESTRUCTURA	51.8%	25.4%	11.2%	6.5%	5.1%	100.0%
Hospital público	50.0%	27.0%	11.1%	6.0%	5.9%	100.0%
Salitas o centros de salud barrial	57.3%	20.4%	11.5%	8.2%	2.6%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
Incidencia 1997						
Hospital público	458.68	248.04	102.01	55.23	53.70	918
Salitas o centros de salud barrial	270.37	96.28	54.33	38.51	12.11	472
Total (M\$)	729.05	344.33	156.34	93.74	65.81	1,389
Total %	52.5%	24.8%	11.3%	6.7%	4.7%	100.0%
Incidencia 2000						
Hospital público	528.0	285.5	117.4	63.6	61.8	1,056
Salitas o centros de salud barrial	311.2	110.8	62.5	44.3	13.9	543
Total (M\$)	839.3	396.4	180.0	107.9	75.8	1,599
Total %	52.5%	24.8%	11.3%	6.7%	4.7%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

CUADRO N° A11
INCIDENCIA DEL GASTO EN SECTORES Y SEGUROS DE SALUD
QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
<i>Sector Salud</i>	52.5%	24.8%	11.3%	6.7%	4.7%	100.0%
Hospital público	50.0%	27.0%	11.1%	6.0%	5.9%	100.0%
Salitas o centros de salud barrial	57.3%	20.4%	11.5%	8.2%	2.6%	100.0%
<i>Seguro Salud (IOMA)</i>	26.4%	2.5%	11.9%	23.9%	35.2%	100.0%
Total Salud	45.3%	18.6%	11.4%	11.5%	13.2%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

CUADRO N° A12
DISTRIBUCION DE LAS CONSULTAS TOTALMENTE FINANCIADAS POR OBRAS
SOCIALES E INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SEGUROS DE SALUD. GASTO
EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
<i>Consultas</i>	7,646	726	3,451	6,905	10,183	28,911
<i>Estructura</i>	26.4%	2.5%	11.9%	23.9%	35.2%	100.0%
<i>Incidencia</i>						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	141.1	13.4	63.7	127.5	188.0	534
Total %	26.4%	2.5%	11.9%	23.9%	35.2%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	168.7	16.0	76.1	152.3	224.6	638
Total %	26.4%	2.5%	11.9%	23.9%	35.2%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica y Regional), Dirección Provincia de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social (Secretaría de Desarrollo Social).

CUADRO N° A13
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS ESCOLARES E INCIDENCIA DEL PROGRAMA SERVICIO ALIMENTARIO ESCOLAR EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	734,753	141,437	98,927	53,319	7,309	1,035,745
Estructura	70.9%	13.7%	9.6%	5.1%	0.7%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	83.9	12.6	9.6	4.3	0.5	110.9
Total %	75.7%	11.4%	8.6%	3.8%	0.4%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	75.0	11.3	8.6	3.8	0.4	99.1
Total %	75.7%	11.4%	8.6%	3.8%	0.4%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A14
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS ALIMENTARIOS EN GUARDERIA E INCIDENCIA DEL PROGRAMA INFANCIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	73,961	37,912	14,583	8,870	6,664	141,990
Estructura	52.1%	26.7%	10.3%	6.2%	4.7%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	20.1	9.9	2.8	1.8	1.3	35.9
Total %	56.1%	27.6%	7.9%	5.0%	3.5%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	24.2	11.9	3.4	2.2	1.5	43.1
Total %	56.1%	27.6%	7.9%	5.0%	3.5%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A15
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDA EN ALIMENTOS Y VESTIMENTA E INCIDENCIA DEL PROGRAMA FAMILIA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	240,225	88,450	36,152	21,468	834	387,129
Estructura	62.1%	22.8%	9.3%	5.5%	0.2%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	4.0	1.5	0.6	0.4	0.0	6.4
Total %	62.1%	22.8%	9.3%	5.5%	0.2%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	9.1	3.4	1.4	0.8	0.0	14.7
Total %	62.1%	22.8%	9.3%	5.5%	0.2%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A16
DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDA EN ALIMENTOS Y COLCHONES Y/O FRAZADAS E INCIDENCIA DEL PROGRAMA ACCION SOCIAL DIRECTA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	204,539	84,590	31,676	21,953	378	343,136
Estructura	59.6%	24.7%	9.2%	6.4%	0.1%	100.0%
Incidencia						
Incidencia 1997						
Total (M\$)	3.9	1.6	0.6	0.4	0.0	6.5
Total %	59.6%	24.7%	9.2%	6.4%	0.1%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)	20.2	8.4	3.1	2.2	0.0	33.9
Total %	59.6%	24.7%	9.2%	6.4%	0.1%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A17

DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIARIOS DE AYUDA EN LECHE EN POLVO DESDE CENTROS BARRIALES O SALITAS Y HOSPITALES PUBLICOS E INCIDENCIA DEL PROGRAMA V.I.D.A EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
Beneficiarios	54,591	10,615	2,654	0	1,349	69,209
Estructura	78.9%	15.3%	3.8%	0.0%	2.0%	100.0%
Incidencia						
Incidenca 1997						
Total (M\$)	191.7	37.3	9.3	0.0	4.7	243.0
Total %	78.9%	15.3%	3.8%	0.0%	2.0%	100.0%
Incidenca 2000						
Total (M\$)	143.0	27.8	6.9	0.0	3.5	181.2
Total %	78.9%	15.3%	3.8%	0.0%	2.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A18

INCIDENCIA DEL GASTO EN PYAS Y MONTOS ASIGNADOS POR PROGRAMAS Y TOTALES POR QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR. 1997

(En millones de pesos de 1997)

	1	2	3	4	5	Total
Asignado	349.6	63.1	23.0	6.9	6.5	449.0
Estructura	77.9%	14.1%	5.1%	1.5%	1.5%	100.0%
Total	631.7	114.0	41.5	12.4	11.8	811.2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A19

INCIDENCIA DEL GASTO EN PYAS Y MONTOS ASIGNADOS POR PROGRAMAS Y TOTALES POR QUINTIL DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR. 2000

(En millones de pesos de 1997)

	1	2	3	4	5	Total
Asignado	297.0	65.7	24.6	10.6	6.4	404.2
Estructura	73.5%	16.3%	6.1%	2.6%	1.6%	100.0%
Total	509.3	112.7	42.2	18.1	10.9	693.2

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A20**INCIDENCIA DISTRIBUTIVA Y PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL GASTO EN PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000 POR JURISDICCIONES. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR**

	1	2	3	4	5	Total
Incidencia 1997						
Total (M\$)						
Gob. Provincial	458.3	82.7	30.1	9.0	8.5	588.6
Gobs. Municipales	173.4	31.3	11.4	3.4	3.2	222.7
Provincia	631.7	114.0	41.5	12.4	11.8	811.2
Total %	77.9%	14.1%	5.1%	1.5%	1.5%	100.0%
Incidencia 2000						
Total (M\$)						
Gob. Provincial	369.6	81.8	30.6	13.1	7.9	502.9
Gobs. Municipales	139.8	30.9	11.6	5.0	3.0	190.3
Provincia	509.3	112.7	42.2	18.1	10.9	693.2
Total %	73.5%	16.3%	6.1%	2.6%	1.6%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A21**DISTRIBUCION DE LOS HOGARES CON SERVICIOS SANITARIOS (AGUA Y/O CLOACAS). INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN AGUA Y ALCANTARILLADO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR**

	1	2	3	4	5	Total
Hogares	311.318	355.197	406.592	423.670	477.255	1.974.032
ESTRUCTURA %	15,8%	18,0%	20,6%	21,5%	24,2%	100,0%
INCIDENCIA						
Año 1997 (ejecutado)						
Total (M\$)	48,30	55,03	62,97	65,72	73,68	305,70
Total %	15,8%	18,0%	20,6%	21,5%	24,2%	100,0%
Año 2000 (presupuestado)						
Total (M\$)	32,30	36,8	42,11	43,95	49,28	204,44
Total %	15,8%	18,0%	20,6%	21,5%	24,2%	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

CUADRO N° A22
DISTRIBUCION DE LOS HOGARES QUE ACCEDIERON A SU VIVIENDA A TRAVES DE UN PLAN PUBLICO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. GASTO EJECUTADO 1997 Y PRESUPUESTADO 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

	1	2	3	4	5	Total
HOGARES	14.509	11.367	10.211	4.796	3.464	44.347
ESTRUCTURA %	32,71%	25,63%	23,02%	10,81%	7,81%	100%
INCIDENCIA						
AÑO 1997 (EJECUTADO)						
TOTAL (M\$)	90,07	70,57	63,38	29,76	21,58	275,36
TOTAL %	32,71%	25,63%	23,02%	10,81%	7,81%	100%
AÑO 2000 (PRESUPUESTADO)						
TOTAL (M\$)	72,80	57,03	51,23	24,06	17,47	222,55
TOTAL %	32,71%	25,63%	23,02%	10,81%	7,81%	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta de Desarrollo Social

CUADRO N° A23
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR. 1997

A. PORCENTAJES

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	36.8%	24.5%	18.0%	12.2%	8.5%	100.0%
Salud	52.5%	24.8%	11.3%	6.7%	4.7%	100.0%
Promoción y asistencia social	77.9%	14.0%	5.1%	1.5%	1.4%	100.0%
Agua y cloacas	15.8%	18.0%	20.6%	21.5%	24.1%	100.0%
Vivienda	32.7%	25.6%	23.0%	10.8%	7.8%	100.0%
Servicios urbanos	20.2%	20.2%	20.2%	19.8%	19.5%	100.0%
Total	41.5%	22.5%	15.8%	11.2%	9.0%	100.0%

B. MILLONES DE PESOS

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	1,233.3	819.0	602.2	407.8	285.3	3,347.7
Salud	729.1	344.3	156.3	93.7	65.8	1,389.3
Promoción y asistencia social	631.7	114.0	41.5	12.4	11.8	811.2
Agua y cloacas	48.3	55.0	63.0	65.7	73.7	305.7
Vivienda	90.1	70.6	63.4	29.8	21.6	275.4
Servicios urbanos	179.9	179.7	179.6	176.0	173.7	888.9
Total	2,912.3	1,582.6	1,106.0	785.4	631.9	7,018.1

C. PESOS POR HABITANTE

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	319.4	273.5	238.2	175.6	142.3	244.1
Salud	188.8	115.0	61.8	40.4	32.8	101.3
Promoción y asistencia social	163.6	38.1	16.4	5.3	5.9	59.2
Agua y cloacas	12.5	18.4	24.9	28.3	36.8	22.3
Vivienda	23.3	23.6	25.1	12.8	10.8	20.1
Servicios urbanos	46.6	60.0	71.0	75.8	86.6	64.8
Total	754.2	528.5	437.4	338.1	315.2	511.8

continúa

CUADRO N° A23
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES. PROVINCIA DE BUENOS AIRES. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR. 1997

continuación

D. PORCENTAJE DEL INGRESO DE CADA QUINTIL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	20.3%	8.1%	4.5%	2.2%	0.8%	3.9%
Salud	12.0%	3.4%	1.2%	0.5%	0.2%	1.6%
Promoción y asistencia social	10.4%	1.1%	0.3%	0.1%	0.0%	1.0%
Agua y cloacas	0.8%	0.5%	0.5%	0.4%	0.2%	0.4%
Vivienda	1.5%	0.7%	0.5%	0.2%	0.1%	0.3%
Servicios urbanos	3.0%	1.8%	1.3%	0.9%	0.5%	1.0%
Total	47.8%	15.6%	8.3%	4.2%	1.7%	8.2%

E. PORCENTAJE DEL TOTAL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	42.3%	51.8%	54.4%	51.9%	45.2%	47.7%
Salud	25.0%	21.8%	14.1%	11.9%	10.4%	19.8%
Promoción y asistencia social	21.7%	7.2%	3.8%	1.6%	1.9%	11.6%
Agua y cloacas	1.7%	3.5%	5.7%	8.4%	11.7%	4.4%
Vivienda	3.1%	4.5%	5.7%	3.8%	3.4%	3.9%
Servicios urbanos	6.2%	11.4%	16.2%	22.4%	27.5%	12.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

CUADRO N° A24
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES PROVINCIA DE BUENOS AIRES, 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

A. PORCENTAJES

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	38.7%	24.2%	17.3%	11.8%	8.0%	100.0%
Salud	52.5%	24.8%	11.3%	6.7%	4.7%	100.0%
Promoción y asistencia social	73.5%	16.3%	6.1%	2.6%	1.6%	100.0%
Agua y cloacas	15.8%	18.0%	20.6%	21.5%	24.1%	100.0%
Vivienda	32.7%	25.6%	23.0%	10.8%	7.8%	100.0%
Servicios urbanos	20.2%	20.2%	20.2%	19.8%	19.6%	100.0%
Total	41.7%	23.0%	15.6%	11.1%	8.6%	100.0%

B. MILLONES DE PESOS

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	1,496.4	934.8	670.4	456.7	308.1	3,866.4
Salud	839.3	396.4	180.0	107.9	75.8	1,599.3
Promoción y asistencia social	509.3	112.7	42.2	18.1	10.9	693.2
Agua y cloacas	32.3	36.8	42.1	44.0	49.3	204.4
Vivienda	72.8	57.0	51.2	24.1	17.5	222.6
Servicios urbanos	191.6	191.4	191.3	187.4	185.1	946.8
Total	3,141.7	1,729.2	1,177.3	838.1	646.6	7,532.8

continúa

CUADRO N° A24
INCIDENCIA DEL GASTO PUBLICO EN SECTORES SOCIALES PROVINCIA DE
BUENOS AIRES, 2000. QUINTILES DE INGRESO PER CAPITA FAMILIAR

continuación

C. PESOS POR HABITANTE

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	373.8	301.1	255.8	189.7	148.3	272.0
Salud	209.7	127.7	68.7	44.8	36.5	112.5
Promoción y asistencia social	127.2	36.3	16.1	7.5	5.2	48.8
Agua y cloacas	8.1	11.9	16.1	18.3	23.7	14.4
Vivienda	18.2	18.4	19.5	10.0	8.4	15.7
Servicios urbanos	47.9	61.7	73.0	77.8	89.1	66.6
Total	784.9	557.0	449.1	348.0	311.1	529.9

D. PORCENTAJE DEL INGRESO DE CADA QUINTIL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	23.7%	8.9%	4.9%	2.4%	0.8%	4.4%
Salud	13.3%	3.8%	1.3%	0.6%	0.2%	1.8%
Promoción y asistencia social	8.1%	1.1%	0.3%	0.1%	0.0%	0.8%
Agua y cloacas	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.1%	0.2%
Vivienda	1.2%	0.5%	0.4%	0.1%	0.0%	0.3%
Servicios urbanos	3.0%	1.8%	1.4%	1.0%	0.5%	1.1%
Total	49.7%	16.5%	8.5%	4.3%	1.7%	8.5%

E. PORCENTAJE DEL TOTAL

	1	2	3	4	5	Total
Educación y cultura	47.6%	54.1%	56.9%	54.5%	47.6%	51.3%
Salud	26.7%	22.9%	15.3%	12.9%	11.7%	21.2%
Promoción y asistencia social	16.2%	6.5%	3.6%	2.2%	1.7%	9.2%
Agua y cloacas	1.0%	2.1%	3.6%	5.2%	7.6%	2.7%
Vivienda	2.3%	3.3%	4.4%	2.9%	2.7%	3.0%
Servicios urbanos	6.1%	11.1%	16.2%	22.4%	28.6%	12.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección de Gastos Consolidados (Secretaría de Programación Económica Regional), Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y Encuesta de Desarrollo Social.

SIGLAS

CG	Indice de Concentración del Gasto
DGSC	Dirección de Gastos Sociales Consolidados
DNPGS	Dirección Nacional de Programación del Gasto Social
EDS	Encuesta de Desarrollo Social
EGB	Educación General Básica
ENGH	Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
FONAVI	Fondo Nacional de la Vivienda
GBA	Gran Buenos Aires
GCBA	Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
GPS	Gasto Público Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IOMA	Instituto Obra Médico Asistencial
IPC	Indice de Precios al Consumidor
IPM	Indice de Precios al Por Mayor
Kg	Indice de Progresividad de Kakwani
lpi	Línea de Perfecta Igualdad
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OS	Obra Social
PROMIN	Programa Materno Infantil
PyAS	Promoción y Asistencia Social
SIDIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIEMPRO	Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales
UERGBA	Unidad Ejecutora de Reconstrucción del Gran Buenos Aires

Bibliografía

- Atkinson, A. y Bourguignon, F.: "Income distribution and economics". Handbook of Income Distribution. Elsevier. 2000.
- Barr, N.: "Economic theory and the Welfare State: A survey and interpretation". Journal of Economic Literature XXX. 741-803. June. 1992.
- Buhmann, B.; Rainwater, G.; Schmaus, G. y Smeeding, T.: "Equivalence scales, well being, inequality and poverty: sensitivity estimates across ten countries using the Luxembourg Income Study database". Review of Income and Wealth 34, 115-142. 1988.
- Coate, S.; Johnson, S. y Zeckhauser, R.: "Pecuniary redistribution through in-kind Programs". Journal of Public Economics 55, 19-40. 1994.
- Diéguez, H.; Llach, J. y Petrecolla, A.: "El gasto público social". PRONATASS-ITDT, Buenos Aires. 1991.
- DNPGS: "Caracterización y evolución del gasto público social". Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Buenos Aires. 1999a.
- DNPGS: "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales". Dirección Nacional de Programación del Gasto Social. Buenos Aires. 1999b.
- Flood, C.; Harriague, M. y Gasparini, L.: "Impacto distributivo del gasto público social: Argentina, 1991". Anales de la XXVIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Tucumán. 1993.
- Flood, C.; Harriague, M.; Gasparini, L. y Vélez, B.: "El gasto público social y su impacto redistributivo". Secretaría de Programación Económica. Ministerio de Economía. Buenos Aires. 1994.
- Gasparini, L.: "Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar". Estimaciones para la Argentina. En La distribución del ingreso en la Argentina. Cap. II. FIEL. Buenos Aires. 1999a.
- Gasparini, L.: "Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en la Argentina". En La distribución del ingreso en la Argentina. Cap. V.I. FIEL. Buenos Aires. 1999b.
- Gasparini, L.: "La incidencia distributiva de la provisión pública de educación Secundaria". Comparaciones regionales para la Argentina. Documento de trabajo, DNPGS. 1999c.
- Gasparini, L. y Alaimo, V.: "El impacto distributivo del gasto público en sectores sociales en la provincia de Buenos Aires". Resultados preliminares. Mimeo. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 2000.
- Gasparini, L.; Bonari, D. y Fassio, A.: "La incidencia distributiva del gasto público en educación en Mendoza". Anales de la XXXIII Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política, Mendoza. La versión extendida del trabajo fue publicada por el Ministerio de Economía de la República Argentina. Buenos Aires. 1999.
- Gasparini, L. y Porto, A.: "Impacto distributivo del gasto público provincial y municipal en la provincia de Buenos Aires". Cuadernos de Economía N° 8. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. 1995a.
- Gasparini, L. y Porto, A.: "Medidas de equidad y política fiscal: teoría y una Aplicación". En Porto (ed.). Finanzas Públicas y Economía Espacial. Universidad Nacional de La Plata. 1995b.
- Harriague, H. y Gasparini, L.: "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales". Anales de la XXXIV Reunión de la Asociación Argentina de Economía Política. Rosario. 1999.
- INDEC: "Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares 1996/1997". Total del país. Resultados definitivos. INDEC. Buenos Aires. 1998.
- Lambert, P.: "The distribution and redistribution of income". Manchester University Press. 1993.
- Lanjouw, P. y Ravallion, M.: "Benefit incidence, public spending reforms, and the timing of program capture". The World Bank Economic Review 13 (2), 257-73. 1999.

Llach, J. y Montoya, S.: "En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Area Metropolitana de Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de política". IERAL, Buenos Aires. 1999.

Paqueo, V. y Lee, K.: "Protecting the poor and improving investment in their human Capital". En World Bank. 2000.

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

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

Poterba, J.: "Government intervention in the markets for education and health care: how and why?". NBER Working Paper # 4916. November. 1994.

Smeeding, T.: "Approaches to measuring and valuing in-kind subsidies and the distribution of their benefits". En Moon, M. (ed.) Economic transfers in the United States, The University of Chicago Press. 1984.

Van de Walle, D.: "Assessing the welfare impacts of public spending". World Development 26 (3). 1998.

Van de Walle, D.: "Public spending and the poor. What we know, what we need to know". Mimeo, World Bank. 1999.

World Bank: "Poor people in a rich country. A poverty report for Argentina". World Bank. Washington D.C. 2000.