

Efectos distributivos del gasto público social en Argentina, con énfasis en educación y salud

A. Daniela Cristina

*Instituto de Economía y Finanzas
y Departamento de Economía y Finanzas (UNC),
e Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)*
daniela.cristina@eco.uncor.edu

Ariel A. Barraud

*Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF)
y Departamento de Economía y Finanzas (UNC)*
abarraud@iaraf.org

Resumen

El presente trabajo analiza la incidencia distributiva del Gasto Público y Social en Argentina empleando el enfoque de la incidencia de los beneficios del gasto. El análisis muestra que todos los rubros del gasto son progresivos, vale decir que su distribución es más equitativa que la distribución del ingreso, y por ende tienden a mejorarla. Un análisis de la distribución de los niveles educativos muestra que lo mismo sucede con los distintos niveles del gasto en educación. A su vez, considerando diferentes estructuras tributarias, se observa que el Gasto Público Social mejora la distribución del ingreso en Argentina, aún cuando se considere la posibilidad de que se verifique una estructura tributaria regresiva. Esto es así puesto que tanto bajo una estructura tributaria proporcional como una estructura tributaria regresiva, la intervención del Estado aumenta la equidad en la distribución del ingreso, aunque el efecto es menor si el Estado se financia mediante impuestos regresivos.

Palabras clave: Gasto Público Social, Distribución del Ingreso, Incidencia distributiva.

1. Introducción

Entre los objetivos más importantes de las políticas públicas se encuentran la necesidad de mejorar el bienestar de la población, sobre todo el de los grupos más pobres, y la reducción de las desigualdades de ingresos. De esta manera, en general la intervención del Estado en la economía se justifica con argumentos de equidad. De hecho,

a partir de su política de gastos e ingresos el sector público busca corregir la distribución del ingreso y la riqueza. Una rama importante de la teoría de las finanzas públicas se dedica precisamente a conceptualizar y medir cómo la política fiscal afecta la distribución del ingreso entre los individuos y hogares, y se denomina análisis de incidencia fiscal.

Los costos y beneficios de la política fiscal no se distribuyen uniformemente en la población, puesto que la intervención estatal por medio de los impuestos y el gasto modifica los ingresos reales de las personas, generando ganadores y perdedores.

El estudio de la incidencia impositiva arroja luz acerca de quiénes soportan la carga fiscal en forma efectiva, mientras que el estudio de incidencia del gasto trata de establecer quiénes se benefician del mismo, y si hay algún diferencial entre grupos. El sistema tributario es regresivo (progresivo, neutral) si la proporción de los impuestos pagados por los estratos más pobres en sus ingresos es mayor (menor, igual) que la proporción de los estratos más ricos. Por otra parte, el gasto público es regresivo (progresivo, neutral) si los sectores de mayores ingresos (menores ingresos, todos) son los principales beneficiarios del gasto social. De la combinación de ambos se obtiene la incidencia fiscal neta, de modo tal que una política impositiva puede resultar

regresiva, pero si la política de gasto público es progresiva, la incidencia neta sería progresiva.

Por lo tanto, cuando uno estudia la incidencia fiscal trata de estimar cómo se distribuyen los beneficios del gasto y la carga de su financiamiento entre los distintos estratos de la sociedad, y en qué medida dicha intervención contribuye a incrementar la equidad en la distribución del ingreso. Esto es importante puesto que, por ejemplo, aún cuando un gasto tenga por objeto beneficiar a los individuos de bajos recursos, debiera conocerse también con qué grado de exactitud se identifican los beneficiarios al implementarse la política, y si estos tienen realmente acceso a los servicios planificados. En este sentido, el análisis de incidencia resulta en general complejo, y encierra una mezcla de análisis normativo y positivo. Mientras el juicio acerca de la corrección y deseabilidad de una determinada política es un tema normativo, el interrogante de quién se beneficia y quién paga por un determinado servicio público es eminentemente positivo.

En este trabajo el foco estará puesto sobre la incidencia del gasto o “incidencia de los beneficios del gasto”, debido a que cuando se toma la política fiscal, la experiencia muestra (véase Martínez Vazquez, 2001) que mientras que las políticas impositivas tienen una capacidad limitada para producir cambios significativos en la distribución del ingreso, sobre todo entre la población de menores recursos, la acción del Estado a través del gasto tiene un impacto redistributivo potencialmente mucho más poderoso.

1.1. Análisis de incidencia de los beneficios del gasto público

En principio, no habría necesidad de medir la equidad del sistema fiscal, si su diseño atendiese al principio del beneficio (Musgrave, 1989) mediante el cual el costo impositivo debe ser equivalente al beneficio de los servicios públicos recibidos por los distintos agentes económicos. Claramente, este principio puede cumplirse en el ámbito de bienes y servicios muy específicos, como el caso de la infraestructura vial y los peajes, por ejemplo.

Asimismo, erogaciones públicas que se instrumentan simplemente mediante transferencias monetarias llevan implícita la valuación del beneficio recibido. El interés en la medición de los beneficios derivados del gasto público surge ante situaciones en las cuales el gobierno toma la responsabilidad de proveer un bien público puro, o provee (o subsidia la provisión) de bienes y servicios del tipo privado. En estos casos, se requiere de alguna medida monetaria de los beneficios derivados de la provisión de estos bienes, y el sistema de precios o tarifas no es una buena medida del valor del mismo para el consumidor.

Desde el punto de vista práctico, evidentemente, cuando uno se plantea cómo debería hacerse un estudio de esta índole, en una situación ideal, se debería medir el nivel de bienestar de cada individuo en la situación hipotética previa a la intervención estatal, para luego compararla con la situación contrafáctica actual, donde se ha presentado ya la acción del Estado. Sin embargo, dado que este ejercicio de estática comparativa implica considerables dificultades de estimación, la literatura sobre el tema ha derivado en estudios que intentan aproximar estos resultados a través de distintos modelos con supuestos simplificadores de la realidad.

La metodología que se empleará en el presente trabajo es el enfoque de incidencia del beneficio que busca identificar al beneficiario del gasto público y la magnitud del beneficio respectivo, especificando cuánto ingreso debería recibir si tuviera que pagar por sí mismo el costo completo del servicio público. Metodológicamente, se busca medir el beneficio del bien o servicio público utilizando su costo (información que se obtiene del presupuesto público) y, utilizando información sobre el consumo o el uso de dicho servicio en cada estrato de ingresos (información que se obtiene de las encuestas de gastos familiares), distribuyendo entre los distintos estratos el monto de lo que cuesta la provisión pública. Bajo esta metodología, se considera que esta distribución del costo del servicio público equivale a la distribución de sus beneficios.

Debe señalarse, sin embargo, que la utilidad práctica de las encuestas de gastos familiares a los efectos de estudios de incidencia de beneficios se restringe a un conjunto limitado de servicios públicos, básicamente, educación, salud y otros gastos sociales particulares para los que pudiera haber información, ya que las mismas no relevan información sobre servicios públicos que no tienen beneficiarios particulares directos, como por ejemplo defensa nacional, seguridad ciudadana y justicia. Es decir, el hecho de que una parte del gasto público no puede ser asignada a individuo alguno específicamente, por estar conformado por bienes o servicios que son no rivales por definición, implica que el análisis de incidencia del beneficio puede ser realizado sobre un determinado porcentaje del total del presupuesto público. A su vez, el análisis es sobre el gasto corriente y por lo general no toma en cuenta los efectos del gasto en capital o las implicancias de largo plazo de las erogaciones acerca de las que trata. Este enfoque se enfrenta también a otra limitación: la valoración del beneficio del servicio público mediante el monto del gasto del gobierno dirigido a su provisión, no necesariamente se corresponde con el precio que estarían dispuestos a pagar las personas por el mismo, información que, de todas maneras, es muy difícil de estimar adecuadamente. Por lo tanto, el enfoque no hace diferenciaciones en cuanto a la calidad de los bienes o servicios provistos a los diferentes individuos.

1.2 Aplicación del enfoque de incidencia de los beneficios

En términos prácticos, la información oficial en nuestro país sobre la provisión de los servicios (por ejemplo, de salud, y educación) por parte del sector público provincial o nacional no es suficiente para determinar la medida en que esos servicios llegan efectivamente a cada uno de los potenciales grupos beneficiarios, pues ella sólo refleja la asignación del crédito presupuestario para esos fines. Tampoco es posible determinar el grado de eficiencia en la asignación de los recursos

fiscales que se dirigen hacia estos servicios. Por estas razones, para la distribución de los beneficios del gasto público social aquí considerado se utiliza la ponderación que el consumo o uso de los servicios públicos bajo análisis tiene en cada estrato de ingresos.

Los rubros de gastos seleccionados se aplican a la población, acorde al estrato socio-económico al que pertenece el beneficiario considerado, basándose en la información acerca del uso y consumo de bienes y servicios públicos relevados en la Encuesta de Impacto Social de la Crisis en Argentina (ISCA) del Banco Mundial, realizada en los 2001-2002. Esta encuesta ha sido preferida a la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, ya que sólo se encuentra para 1996-97.¹ La encuesta ISCA se realizó en veintitrés provincias del país, para un total de 2.006 hogares. Lo relevante de esta encuesta es la combinación de datos sobre gastos y hábitos de consumo de los servicios públicos, con información sobre el nivel de ingresos y las características socioeconómicas del hogar.

La metodología que se emplea en este trabajo atribuye el gasto sectorial a la distribución de sus servicios más característicos, de manera tal que el gasto público en un determinado nivel se aplica a cada estrato en proporción al número de personas de ese decil que utilizan bienes y servicios provistos públicamente por el Estado.² Vale decir que el monto total que el gobierno gastó en la provisión de cada uno de los servicios considerados (educación, salud), se distribuyó entre los estratos de ingreso en proporción a la cantidad de personas que utilizan los servicios en cada estrato. Por ejemplo, si en el estrato de más bajos ingresos se encuentra el cincuenta por ciento del total de las personas que utilizan

¹ Existe una Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares posterior, del año 2004-2005, sin embargo, el INDEC sólo ha puesto a disposición del público tabulados que no resultan adecuados en este análisis.

² Se debe considerar empero que existen ítems de gastos que se refieren al funcionamiento e implementación de los programas que se encuentran entre los montos distribuidos y pueden no ser percibidos por los beneficiarios.

un determinado servicio en nuestro país, a ese estrato se le asigna el cincuenta por ciento de lo que cuesta proveer ese servicio. En el caso de educación y salud, el monto que se distribuyó entre los estratos de ingreso fue el monto total de lo gastado en ambos servicios, sin hacer distinción por nivel educativo y por centros de atención de salud pública, en virtud de la forma como se presenta la información correspondiente.

Como se especificó previamente, la relativa sencillez de la metodología empleada hace que los resultados de este trabajo se encuentren limitados en los siguientes aspectos:

- Se ignoran consideraciones de eficiencia en la prestación del gasto público social;
- Se ignora la calidad del producto que emplean los usuarios –vale decir, no se puede homogeneizar la calidad del gasto público social que llega a los mismos;
- Se supone que los costos unitarios no difieren entre deciles;
- Se aproxima el aumento en el ingreso de las personas, producto de la existencia de un programa público, mediante el gasto total en ese programa, lo que implica desconocer la valoración que dan los usuarios a los servicios recibidos, que puede diferir del costo de proveer los mismos;
- Se supone implícitamente que los beneficios del gasto se concentran en los usuarios de los servicios (y sus familias) sin afectar a los proveedores de esos servicios ni generar externalidades;
- El efecto de otro tipo de gastos del Estado (por ejemplo, defensa, justicia, entre otros) no se considera.

1.3. Los ingresos de los individuos

En este trabajo se utiliza el ingreso corriente para medir el bienestar individual, empleándose en particular el ingreso per cápita familiar. De esta manera, los individuos se ordenan en primera instancia por esta variable y luego se dividen en grupos por deciles, en donde cada decil contiene al 10% de los individuos.

En este ordenamiento, las personas de los primeros deciles perciben los menores ingresos mientras que aquellos en el décimo decil son los de mayores recursos. Dado que los hogares de menor ingreso per cápita familiar tienen, en general, mayor número de miembros, por lo cual los comprendidos en los primeros deciles tienden a agrupar a mayor cantidad de personas. Como el gasto social afecta a las personas, la proporción del gasto asignado a los primeros deciles puede parecer artificialmente alta, sólo porque esos deciles los incluyen en una mayor proporción.

En este trabajo se ha priorizado construir los deciles de manera tal que incluyan al 10% de las personas, para solucionar el problema planteado por esta discrepancia. Sin embargo, los trabajos que sirven de antecedente al presente, han priorizado continuar con la práctica del INDEC, construyendo los deciles acorde a los hogares, reconociendo los problemas que este hecho planteaba en términos de interpretación.

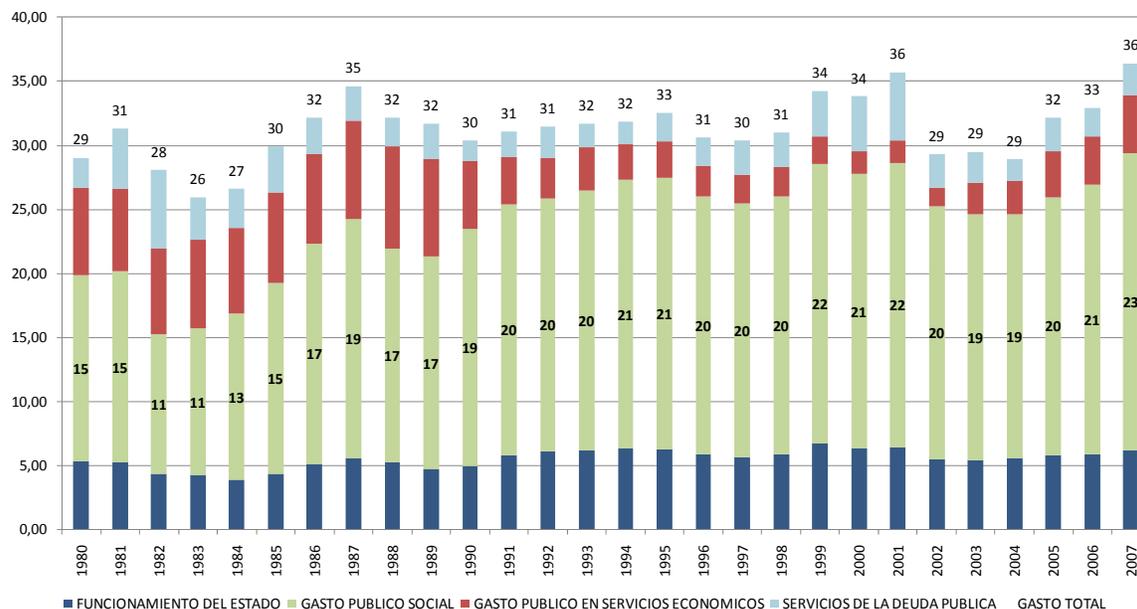
2. El Gasto Público Social en Argentina

2.1. Evolución

El gasto público consolidado total (GPCT) es el total de las erogaciones informadas oficialmente por los tres niveles de gobierno en nuestro país: nacional, provincial y municipal. Es una medida del tamaño del Estado en la economía, que en nuestro país mostraba a comienzos de los años ochenta que el sector público tenía un tamaño equivalente a un 30% del producto total o PBI. La mitad de este gasto se destinaba a finalidades sociales (Gasto Público Social, GPS), con lo cual, la denominada prioridad macroeconómica del GPS representaba en dicho periodo algo menos de 15% del PBI.

El GPS está compuesto por la suma de los recursos financieros brutos insumidos en la retribución al personal ocupado, en la compra de insumos y servicios y en las inversiones realizadas en todos los organismos estatales y cuasi públicos que corresponden a los sectores sociales. En términos operativos, el GPS está destinado a los

Figura 1
Gasto Público Total consolidado por principales rubros.
Años 1980-2007. En % del PIB



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

a los denominados sectores: brindar servicios de educación, salud, agua potable, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a la población carente (nutrición, promoción y asistencia social), y a garantizar los seguros sociales, que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y el seguro de desempleo. Un resumido análisis de la evolución del GPS sirve para entender la lógica de la expansión de las erogaciones, especialmente en las funciones más relevantes. Para ello, hay que considerar la influencia de tres determinantes de la evolución del gasto en finalidades sociales: i) el factor demográfico, a partir del crecimiento de la población potencialmente beneficiaria de determinado servicio público o social; ii) la cobertura, que opera por el aumento de la proporción de potenciales beneficiarios que efectivamente reciben determinado servicio; iii) el factor precio, o el incremento de los costos de producción de los servicios sociales o del valor monetario de los beneficios otorgados.

Para el caso argentino, por ejemplo es importantes para entender la expansión del gasto público en previsión social, el factor demográfico representado por el envejecimiento poblacional;

también la incidencia del factor de cobertura en el gasto educativo, ante el creciente ritmo de aumento de la matrícula; y a su vez la incidencia del factor de costos con relación al gasto público en salud, con la difusión de tecnologías de diagnóstico y tratamiento de mayor complejidad y por lo tanto con valores más elevados.

De allí resulta que los indicadores agregados como el ratio (GPS/PBI) o el gasto social per cápita no puedan tratarse de manera esquemática o lineal, siendo necesario avanzar en tratamientos más específicos como el posible impacto distributivo diferencial de los distintos rubros, como se lo hace más adelante en este trabajo.

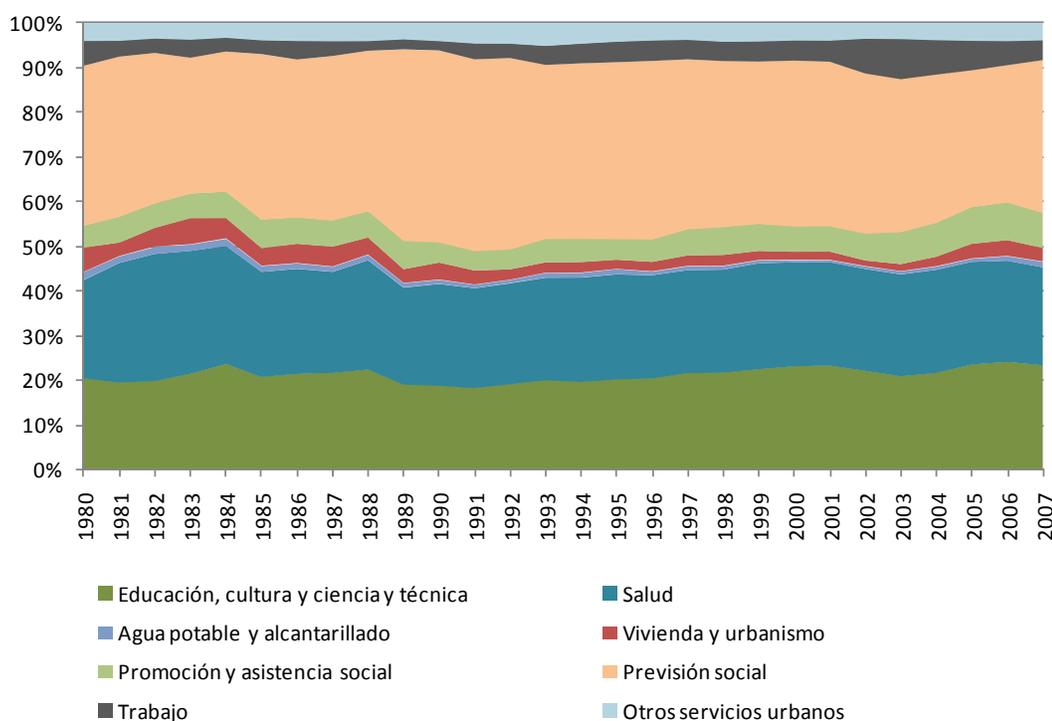
Una de las características centrales del GPS argentino es la concentración de las erogaciones en un reducido número de finalidades. Así, en el año 2007, el 34,1% del total del gasto para fines sociales estuvo destinado a previsión social, 23,5% a educación y 21,0% a salud. De esta forma, en sólo tres finalidades se concentró casi el 80% del GPS. El resto se distribuye en una diversidad de programas de reducida escala: asignaciones

familiares, programas de empleo, asistencia social, vivienda, saneamiento urbano, y otros servicios sociales y urbanos.

En este trabajo se considerarán los rubros Educación, Salud, Promoción y asistencia social, Agua y saneamiento y Otros servicios públicos, por ser aquellos en los que es a la vez relevante y factible en términos prácticos llevar a cabo un

análisis de impacto distributivo. Para apreciar la importancia de este grupo de gastos se debe tener en cuenta que, en conjunto, estos cinco rubros representaron en 2007 un 7,5% del PBI. Su importancia presupuestaria también es elevada, ya que los gastos en los mencionados sectores sociales para el mismo año fueron equivalentes a un 37% del Gasto total consolidado, y en relación al GPS específicamente, representaron un 58,5%.

Figura 2
Participación de los principales rubros en el Gasto Público Social Consolidado.
Años 1980-2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Cuadro 1
Gasto Público Social Consolidado. Argentina, año 2007. (millones de \$ corrientes)

Educación, cultura y ciencia y técnica	44,369
Salud	41,178
Agua potable y alcantarillado	2,297
Vivienda y urbanismo	5,715
Promoción y asistencia social	15,085
Promoción y asistencia social pública	12,802
Previsión social	64,324
Trabajo	8,329
Otros servicios urbanos	7,471
Gasto público social	188,768

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON.

3. La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social

3.1. Efecto distributivo del Gasto Público Social

Empleando los datos del MECON de Gasto Público Social consolidado para el año 2007, en este acápite se analizará el efecto distributivo de dicho gasto.

Para ello, acorde a la metodología descripta anteriormente, el monto que el gobierno gasta en la provisión de cada uno de los servicios considerados (educación, salud)- monto que representa los recursos que el Estado destina a dichas prestaciones- se distribuyó entre los deciles de ingreso en proporción a la cantidad de personas que utilizan los servicios en cada estrato, y a partir de allí, se imputó a las personas que se benefician de ese gasto por decil.

Si por ejemplo, en el decil de ingresos más bajo (en el decil que agrupa al 10% más pobre de la población) se encuentra el cincuenta por ciento del total de las personas que utilizan un determinado servicio, a ese estrato se le asigna el cincuenta por ciento de lo que cuesta proveer ese servicio. En el caso de educación y salud, el monto que se distribuyó entre los estratos de ingreso fue el monto total de lo gastado en ambos servicios, sin hacer distinción por nivel educativo y por centros de atención de salud pública.

Vale decir, si por ejemplo se considera el monto que el gobierno gastó en educación, en un primer paso, se emplea el dato de cuánto participa el decil en relación al total de los deciles de forma tal de determinar qué proporción del gasto total mensual se le asignará a ese decil. En un segundo paso, se desea conocer la cantidad de beneficiarios del gasto público (en el ejemplo considerado, en educación), por decil. Para conocerlo, se emplea la distribución de personas intra-decil (vale decir, del 100% de personas que componen el decil, qué porcentaje asiste a educación pública), y se aplica dicho porcentaje al 10% de la población del país en el año 2007 (que es el año respecto al que se tiene información). De esta manera, se obtiene el gasto unitario que hace el gobierno en las personas de dicho decil en materia educativa.

Según se observa en el Cuadro 2, de la conjunción de la participación de los deciles en la asistencia a la educación, y del porcentaje de alumnos que asiste a la educación, resulta la distribución del gasto en educación por decil y del número de beneficiarios. Como se discutiera anteriormente, la distribución de los asistentes a escuelas públicas está concentrada en los primeros deciles (que participan en mayor proporción en el gasto en educación); y dicha participación cae para deciles de ingreso per cápita familiar mayor. Este hecho hace que los primeros deciles participen en mayor cuantía del gasto en educación de lo que lo hacen los deciles más elevados.

Cuadro 2
Efecto redistributivo del gasto público en educación

Decil	Gasto en educación por decil	Beneficiarios	Gasto unitario mensual(\$)
1	480.664.167	1.505.382	319
2	554.612.500	1.534.899	361
3	443.690.000	1.308.993	339
4	443.690.000	1.264.521	351
5	369.741.667	1.336.543	277
6	406.715.833	1.123.625	362
7	295.793.333	853.640	347
8	258.819.167	800.509	323
9	258.819.167	742.655	349
10	221.845.000	602.153	368
Total	3.697.416.667*	11.072.918	334

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

* Surge de dividir por 12 el gasto anual consolidado en educación, 44.369 millones de pesos corrientes.

Cuadro 3
Efecto redistributivo del gasto público en salud

	Gasto total por decil (\$ mensuales)	Beneficiarios	Gasto unitario mensual (\$)
1	651.985.000	3.345.293	195
2	617.670.000	2.833.660	218
3	480.410.000	2.282.670	210
4	411.780.000	1.771.037	233
5	308.835.000	1.771.037	174
6	377.465.000	1.652.968	228
7	240.205.000	1.180.691	203
8	137.260.000	629.702	218
9	137.260.000	669.059	205
10	102.945.000	432.920	238
Total	3.465.815.000*	16.569.037	209

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

* Surge de dividir por 12 el gasto anual consolidado en salud, 41.178 millones de pesos corrientes

Sin embargo, cuando se calcula el número de beneficiarios – que surge de aplicar el porcentaje de personas que asisten a educación pública a las personas que aglutina el decil de ingresos (el 10% de la población del año 2007 en el caso considerado, vale decir, 3.935.638 personas), se evidencia que a su vez el número de beneficiarios es mayor en los primeros deciles de ingreso. Por lo tanto, el gasto unitario (gasto mensual en pesos corrientes por persona que asiste a un nivel educativo), resulta similar en los deciles de ingresos, evidenciándose el caso que algunos deciles más elevados perciben un mayor gasto unitario que aquellos situados en los deciles más bajos de la distribución del ingreso per cápita familiar. Sin embargo, y a pesar de estas diferencias, vale la pena hacer notar que dicho gasto es relativamente homogéneo y se encontraba en el año 2007 alrededor de los 300 pesos mensuales por persona.

Lo mismo ocurre con el gasto público en salud: a pesar que los primeros deciles participan en mayor proporción del gasto en salud (lo que lleva a que se les distribuya mayor gasto total por decil), también la proporción de personas intra-decil que participa del gasto en salud es mayor. La conjunción de estos dos factores hace que el gasto unitario mensual que efectúa el gobierno en las personas del primer decil de ingreso per cápita familiar sea el menor de todos los deciles.

Los rubros del gasto público social de Agua y alcantarillado, y Otros servicios públicos, presentan una diferencia marcada con respecto a los rubros anteriores: en este caso, son los deciles más altos lo que más participan en el gasto, y por lo tanto, a los que mayor proporción del gasto mensual en el rubro se les imputa. De manera análoga a lo que ocurría en los casos anteriores, dado que existe una mayor proporción de beneficiarios (dada por la participación intra-decil de los hogares beneficiarios del gasto en Agua y alcantarillado, y en Otros servicios públicos, respectivamente), el gasto unitario en pesos mensuales no difiere marcadamente de uno a otro decil, con un gasto mensual que no alcanzaba en el año 2007 los \$10 per cápita en cada uno de los mencionados rubros.

3.2. Curva de concentración y la focalización del Gasto Público Social

La Curva de Concentración del Gasto se utiliza para analizar la equidad en la distribución del Gasto Público. Vale decir, si se diagrama en el eje horizontal el porcentaje acumulado de personas ordenadas de menor a mayor ingreso y en el eje vertical el porcentaje acumulado del gasto social, con la diagonal reflejando una situación de igualdad distributiva o de proporcionalidad exacta, se podrá tener una idea de la focalización que ha tenido el gasto público respecto a los más pobres.

Cuadro 4. Efecto redistributivo del gasto público en agua y alcantarillado y en otros servicios públicos

Decil	Gasto en agua y alcantarillado	Beneficiarios	Gasto unitario (en \$ mes)	Gasto en Otros servicios	Beneficiarios	Gasto unitario (en \$ mes)
1	8.996.583	1.731.681	5,2	10.145.083	1.771.037	5,7
2	18.950.250	2.400.739	7,9	18.184.583	2.085.888	8,7
3	16.270.417	2.440.096	6,7	15.504.750	2.085.888	7,4
4	12.633.500	2.715.590	4,7	13.016.333	2.518.809	5,2
5	19.715.917	2.794.303	7,1	17.993.167	2.322.027	7,7
6	25.458.417	3.345.293	7,6	24.309.917	2.912.372	8,3
7	15.504.750	3.187.867	4,9	14.739.083	2.754.947	5,4
8	27.372.583	3.305.936	8,3	26.415.500	2.873.016	9,2
9	23.352.833	3.384.649	6,9	25.841.250	3.424.005	7,5
10	23.161.417	3.542.074	6,5	25.458.417	3.502.718	7,3
Total	191.416.667*	28.848.229	6,6	191.608.083**	26.250.707	7,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

* Surge de dividir por 12 el gasto anual consolidado en agua y alcantarillado, 2.297 millones de pesos corrientes.

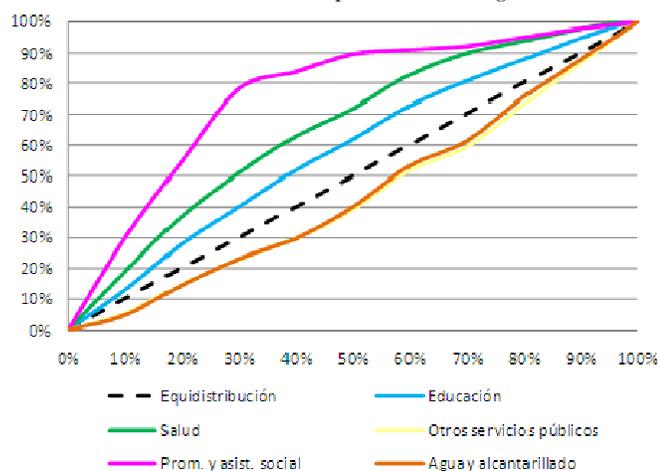
** Surge de dividir por 12 el gasto anual consolidado en otros servicios públicos, 7.471 millones de pesos corrientes.

Si la Curva de concentración del gasto se situase por encima de la diagonal de 45°, el gasto se encontraría bien orientado, pues los más pobres recibirían una porción mayor a su peso poblacional (vale decir, que el 10% más pobre de la población recibe más que el 10% del gasto público en ese ítem, y los deciles más altos de población, menos que el 10% que correspondería a una equidistribución). Las distribuciones que se encuentran por debajo de la diagonal de 45° implican una focalización más débil en los más pobres (para una explicación más detallada respecto a la utilidad de las Curvas del Concentración del GPS, véase Demery 2003).

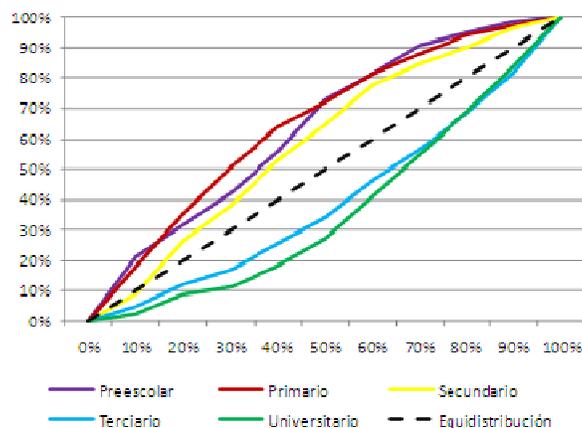
Para el caso del Gasto Público Social de Argentina, el Gráfico muestra que el gasto en Promoción y asistencia social es el que se encuentra mejor focalizado (es el que presenta una curva de concentración más elevada), seguido por el gasto en Salud y en Educación. Agua y alcantarillado y Otros servicios públicos son los que no se encuentran focalizados en el sector más pobre de la población (las curvas de concentración de dichos gastos se encuentran por debajo de la línea de 45°).

Figura 3.

Curvas de concentración del GPS por función. Argentina, año 2007



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

Figura 4. Curvas de concentración del gasto en Educación por nivel educativo

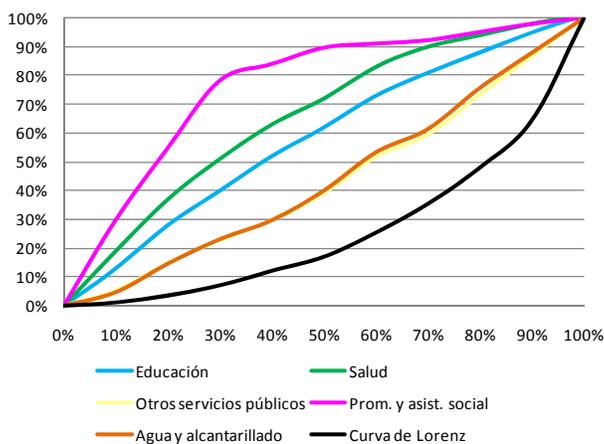
Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

En el caso del gasto en Promoción y asistencia social, que es el gasto que mejor focalizado se encuentra, el primer decil acumula ya el 30% del gasto en este ítem, mientras que el decil más alto de población sólo acumula un 2%.

Las curvas de Concentración del gasto en Salud y en Educación muestran una situación similar: en el caso de Salud, el primer decil acumula 19% del gasto, mientras que el primer 20% de población (el primer quintil), acumula ya el 37% del gasto en salud. Los deciles más altos son los que menos gasto en salud representa, el último decil empleando sólo 3% del gasto total en salud. En el caso de la educación, también se evidencia el carácter pro-pobre de la misma, con el primer decil de ingresos que acumula el 13%, lo

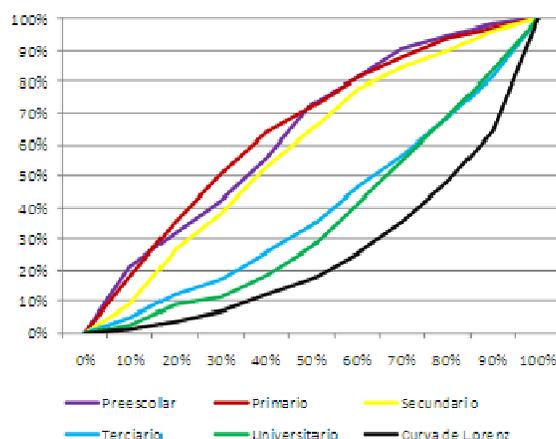
que muestra la diferencia con el decil más alto de ingresos, que sólo acumula un 6%.

Una desagregación por nivel educativo de las Curvas de concentración del gasto en Educación brinda más información respecto a la focalización de dicho gasto público (véase el Gráfico que se presenta en la página 12) las Curvas de concentración del gasto público en educación preescolar y primaria muestran que dicho gasto es fuertemente pro-pobre, la del gasto en educación secundaria en menor cuantía, y las curvas de concentración del gasto público en educación terciaria y universitaria –que se encuentran por debajo de la línea de equidistribución- no resultan bien focalizadas en el segmento más pobre de la población.

Figura 5. Curvas de concentración del GPS por función y Curva de Lorenz

Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

Figura 6. Curvas de concentración del gasto en educación por nivel y la Curva de Lorenz



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MECON (2007) y Encuesta ISCA (2001-2002).

3.3. La Curva de concentración y la progresividad del GPS

La comparación de las Curvas de concentración del gasto con la Curva de Lorenz revela cuán progresivos o regresivos son dichos gastos: las curvas de concentración que se sitúan por encima de la Curva de Lorenz son progresivas, debido a que indican que el subsidio se distribuye más equitativamente que el ingreso, siendo regresivas las que se sitúan por debajo de dicha curva. En el caso del Gasto Público y Social de Argentina, todos los rubros del mismo son progresivos, puesto que se sitúan por encima de la Curva de Lorenz, denotando que la distribución de dichos subsidios es más equitativa que la distribución del ingreso.

Lo mismo sucede con la comparación entre las Curvas de concentración del gasto en educación, que muestra que la distribución de los subsidios a la educación, independientemente del nivel educativo que se considere, es más equitativa que la distribución del ingreso de los individuos. En este sentido, los resultados se encuentran en línea con los encontrados por Cruces y Gasparini (2008).³

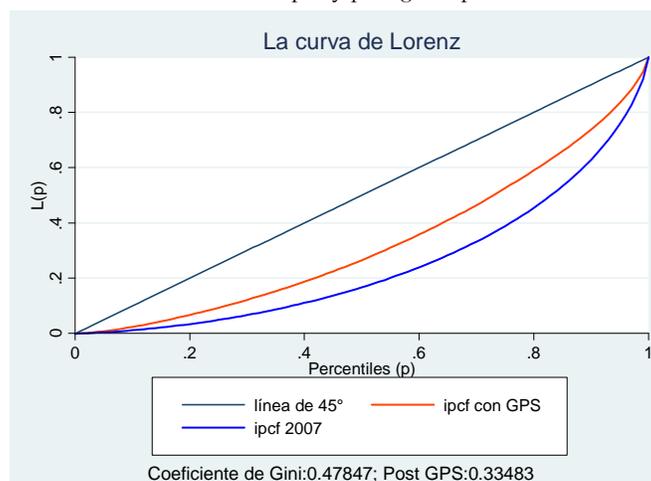
³ En este sentido, se encuentra que el índice de progresividad de Kakwani, que mide la progresividad del gasto, dan para educación 0.563, para salud 0.729, para asistencia social 0.901, para agua 0.325 y para Otros servicios 0.311.

3.4 La imputación de los beneficios del gasto público social

Como se conocen los montos de los beneficios mensuales que perciben los usuarios de los servicios públicos que presta el Estado (tanto de salud como de educación)⁴ se procede a imputar dichas sumas a los ingresos reportados por los individuos. De esta manera, un individuo del cuarto decil que asiste a la educación pública y asiste a un hospital público, verá incrementar su ingreso después del gasto público social en \$583 (que surge de los \$351 que recibe de gasto unitario en educación y de los \$233 que recibe en salud).

Para compatibilizar los gastos del sector público consolidado del año 2007 (se empleó el gasto público social de dicho año), con los ingresos de los individuos, se procedió a actualizar la encuesta ISCA del año 2002 acorde a

⁴ Los demás gastos no se han imputado debido a la incompatibilidad de los cuestionarios: las preguntas referentes a agua y alcantarillado, y demás servicios públicos se encuentran en las bases de hogares, mientras que las de salud y educación se encuentran en las bases individuales. A su vez, el gasto en promoción y asistencia social no se ha imputado debido a que ya se encuentra entre las fuentes de ingresos de los individuos.

Figura 7. Curva de Lorenz del IPCF pre y post gasto público en educación y salud

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta ISCA del Banco Mundial y MECON (2007).

la tasa de variación promedio del ingreso per cápita familiar.⁵

Una manera intuitiva de cuantificar el impacto del gasto público social sobre la distribución del ingreso es mediante la curva de Lorenz del ingreso per cápita familiar. Los Gráficos subsiguientes muestran la Curva de Lorenz en la situación en la que no se contempla el gasto público, y la Curva de Lorenz en la cual se le han imputado los gastos de educación y salud a los individuos receptores de dichos gastos.

Vale la pena destacar que dicha curva puede diferir de las mostradas en los acápite anteriores puesto que en este trabajo se ha empleado como fuente primaria de información la Encuesta ISCA del Banco Mundial (urbano/rural), y en los acápite anteriores se ha empleado la información proveniente de la Encuesta Permanente de Hogares (urbana).

La posición de la Curva de Lorenz revela el grado de concentración en la distribución personal del ingreso. Por lo tanto, según se observa, existe una modificación de importancia en la distribución del ingreso con posterioridad al gasto público social: en la situación original (sin

considerar el gasto público), la distribución del ingreso es más concentrada – puesto que la curva de Lorenz se encuentra más alejada de la curva de 45° que representa la perfecta equidistribución del ingreso. En la Figura 7 se muestra la situación posterior al gasto, se observa que la curva de Lorenz se encuentra más cerca de la línea de equidistribución, por lo que en este caso la concentración existente en la distribución personal del ingreso es menor.

A su vez, el coeficiente de Gini evidencia una marcada reducción una vez que se toman en cuenta el gasto público social: según los microdatos de la Encuesta ISCA, dicho coeficiente asciende a 0.47847. Sin embargo, una vez que se considera el impacto distributivo que tiene el gasto público tanto en salud como en educación, dicho coeficiente disminuye a 0.33483.⁶

Por ende, tanto el gasto en salud como el gasto en educación son pro-pobres, y por lo tanto, el gasto público social del gobierno tiende a redistribuir progresivamente el ingreso.

⁵ Se utilizó la variación en el ingreso promedio para identificar sólo los efectos del gasto público social, de manera tal que dichos efectos no se vean mezclados con modificaciones que hubieran existido en los ingresos promedio por decil, que evidentemente modifican asimismo la distribución del ingreso.

⁶ Según se expusiera, dicho coeficiente varía entre uno y cero: el valor uno corresponde a una distribución muy concentrada, mientras que un valor próximo a cero corresponde a una distribución muy igualitaria del ingreso.

Cuadro 5. Impacto distributivo del subsidio neto por decil de ingreso.
Estructura impositiva proporcional

Decil	% del GPS que recibe el decil	% del GPS que financia el decil (impuestos)	Subsidio neto
1	17%	1%	16%
2	17%	2%	15%
3	14%	4%	10%
4	11%	5%	6%
5	9%	6%	3%
6	10%	8%	2%
7	7%	10%	-3%
8	6%	13%	-7%
9	5%	17%	-12%
10	5%	35%	-30%
	100%	100%	0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta ISCA del Banco Mundial y MECON (2007).

4. Efecto distributivo neto del pago de impuestos

4.1 La incidencia neta del Estado

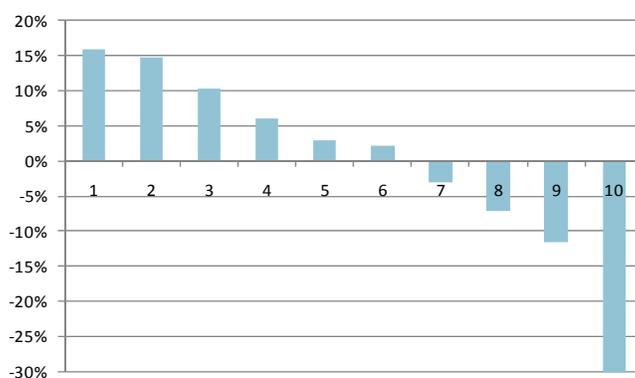
El cálculo del subsidio bruto es insuficiente para estimar el efecto distributivo de la intermediación del Estado a través de sus políticas sociales. Esto se debe a que el gasto social debe financiarse y, a su vez, a que todos los estratos de la población participan de dicha financiación. Por esta razón es importante calcular el subsidio neto de impuestos que percibe la población en los distintos deciles de ingreso. La estimación surge de restar para cada uno de los deciles de ingreso, del total del gasto público social percibido, la suma de los impuestos pagados para financiar dicho gasto. Siguiendo a Harriague y Gasparini (1999) se realizaron dos ejercicios teóricos para medir la incidencia del sistema impositivo sobre la

distribución del ingreso, suponiendo dos sistemas impositivos alternativos: proporcional y regresivo.

4.2 Estructura impositiva proporcional

Si se supone una estructura proporcional, en el sentido que el pago de impuestos es similar respecto al ingreso de cada estrato, entonces, para el año considerado, los resultados indican que los seis primeros deciles reciben un subsidio neto positivo (vale decir, reciben más en subsidio en los servicios considerados en el trabajo de lo que aportan en impuestos), que es financiado por los cuatro deciles más altos (cuyo subsidio neto es negativo, vale decir, reciben menos en subsidios de lo que aportan via impuestos). Esta situación se observa en el Gráfico, que muestra que el efecto neto sobre la distribución del ingreso es progresivo en el caso que el GPS se financie mediante una estructura impositiva proporcional.

Gráfico. Subsidio neto por decil de ingreso



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta ISCA del Banco Mundial y MECON (2007).

Cuadro 6. Impacto distributivo del subsidio neto por decil de ingreso.
Estructura impositiva regresiva

Decil	% del GPS que recibe el decil	% del GPS que financia el decil (impuestos)	Subsidio neto
1	17%	10%	7%
2	17%	10%	7%
3	14%	10%	4%
4	11%	10%	1%
5	9%	10%	-1%
6	10%	10%	-0.2%
7	7%	10%	-3%
8	6%	10%	-4%
9	5%	10%	-5%
10	5%	10%	-5%
	100%	100%	0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Encuesta ISCA del Banco Mundial y MECON (2007).

Estructura impositiva regresiva

El hecho de considerar una estructura impositiva regresiva (en el ejercicio se supuso que todos los deciles de ingreso contribuyen a financiar en igual medida el Gasto Público Social), hace que el impacto progresivo del GPS se vea disminuido.

Bajo este supuesto, sólo los cuatro primeros deciles reciben un subsidio neto positivo, mientras que los restantes deciles son los que financian el gasto público social. Vale decir, que el efecto más notorio del cambio en el tipo de financiación del gasto se evidencia en los deciles 5 y 6 de la distribución del ingreso, que varían de receptores netos a pagadores netos acorde a la estructura impositiva que se considere.

Efectos distributivos de la intervención del Estado

Merece la pena destacar que todos los rubros analizados del Gasto Público y Social de Argentina son progresivos, vale decir que la distribución de dichos subsidios es más equitativa que la distribución del ingreso, y por ende tienden a mejorarla. Un análisis de la distribución de los niveles educativos muestra que lo mismo sucede con los distintos niveles

del gasto en educación, vale decir que la distribución de los subsidios a la educación, independientemente del nivel educativo que se considere, es más equitativa que la distribución del ingreso de los individuos.

Acorde a los resultados presentados en la presente sección, el Gasto Público Social mejora la distribución del ingreso en Argentina, aún cuando se considere la posibilidad de que se verifique una estructura tributaria regresiva. Esto es así puesto que bajo los dos supuestos de financiamiento que se ha trabajado (estructura tributaria proporcional y estructura tributaria regresiva), la intervención del Estado aumenta la equidad en la distribución del ingreso aunque (obviamente), el efecto es menor si el Estado se financia mediante impuestos regresivos.

Referencias bibliográficas

- Champerowne, D. y Cowell, F. (1998): *Economic inequality and income distribution*. Cambridge University Press.
- Cruces, G. y Gasparini L. (2008): "Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura". Working Papers 0077, CEDLAS, Universidad Nacional de La Plata.

- Demery, L.(2003): Analyzing the Incidence of Public Spending, The Impact of Economic Policies on Poverty and Income Distribution: *Evaluation Techniques and Tools*. L. A. Pereira da Silva y F. Bourguignon, eds. World Bank y Oxford University Press.
- Gasparini, L. y Porto, A. (1991): "Impacto distributivo del gasto social". *Desarrollo Económico* 31 (124).
- Gasparini, L., Marchioni, M. y Sosa Escudero, W. (2001): *Distribución del ingreso en la Argentina: perspectivas y efectos sobre el bienestar*. Fundación Arcor.
- Gasparini, L. (1999): Incidencia distributiva del gasto público social y de la política tributaria en Argentina. En FIEL, *La distribución del ingreso en Argentina*, cap. V.1. Buenos Aires.
- Harriague, M. y L. Gasparini (1999): "El impacto redistributivo del gasto público en los sectores sociales". Anales de la Asociación Argentina de Economía Política.
- INDEC, estadísticas varias.
- Kaplow, L. (2002): "Why measure inequality?" NBER Working Paper Series 9342.
- Lambert, P. (1993): *The distribution and redistribution of income: a mathematical analysis*. Segunda edición. Redwood Books, Gran Bretaña.
- León, A. (1998): "Las encuestas de hogares como fuente de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad". Serie Políticas Sociales 22. CEPAL.
- Llach, J. y S. Montoya (1999): "En pos de la equidad. La pobreza y la distribución del ingreso en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires: diagnóstico y alternativas de políticas". IERAL.
- Martinez-Vazquez, J. (2001): "The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Benefit Incidence". International Studies Program Working Paper Series 01-10, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- Musgrave, R. (1989): *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw Hill Book Company, New York.
- Seijas, L., M. Moreno y W. González (2003): "La incidencia fiscal neta en Venezuela". Serie Documentos de Trabajo N° 48. Colección Banca Central y Sociedad. Banco Central de Venezuela.
- Shorrocks, A. (1983): "Ranking Income Distributions. Economica", *New Series*, Vol. 50, No. 197 (Feb.), pp. 3-17.