

GASTO PUBLICO SOCIAL PROVINCIA DEL NEUQUEN

Graciela Landriscini y Norma Noya
Facultad de Economía y Administración-U.N. del Comahue

Resumen:

El presente documento constituye un avance de un proyecto de mayor alcance que aborda el análisis del gasto social en la Provincia del Neuquén durante los últimos años. Su objeto es explorar la asignación de recursos públicos y a partir de ello extraer hipótesis sobre la relación entre el gasto social y el modo de desenvolvimiento económico provincial.

La Provincia de Neuquén, caracterizada tradicionalmente por una fuerte participación del gasto público social en el gasto público total, enfrenta en los últimos años presiones expansivas a partir del crecimiento de la demanda de servicios sociales

En este contexto, resulta de interés explorar los problemas relacionados con el funcionamiento de los programas sociales institucionales, la articulación entre las distintas jurisdicciones del Estado, la eficiencia en la administración, los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios de los programas, y una diversidad de cuestiones ligadas a su implementación. Los avances alcanzados por la investigación cubren parcialmente la problemática señalada; otras cuestiones relevantes requerirán posteriores esfuerzos analíticos, y sus resultados se aspira aporten a mejorar el conocimiento de las políticas sociales en materia de gasto, nivel, composición y cobertura, en cuanto a programación y ejecución, en la Provincia del Neuquén, y de este modo brinden elementos para una más efectiva y equitativa acción en el combate contra la pobreza, y la vigencia de los derechos sociales.

INTRODUCCIÓN

La justicia distributiva, cuestión que ha cobrado un importante vigor en discusiones académicas y políticas contemporáneas es preocupación de sus autoras; como así también cuestiones ligadas al financiamiento, los principios y pautas de distribución de recursos escasos, las características de los agentes que reciben los beneficios, y la eficiencia y justicia de los mecanismos de asignación.

Señalan especialistas en el tema¹ que en Argentina, y en general en América Latina, la discusión en torno de las instituciones del Estado de Bienestar, y el gasto público social tiene lugar en un contexto muy diferente al de los países desarrollados, dado que en nuestro país las instituciones tuvieron siempre alcances más limitados y niveles de Gasto Público Social notoriamente inferiores a los de los países más desarrollados con modelos de inspiración corporativa o socialdemócrata.

Sobre este contexto, la crisis de la década del 80 interrumpió la dinámica expansiva del gasto social, principalmente a través de restricciones presupuestarias impuestas por las condiciones macroeconómicas y el ambiente de alta inflación, con el resultante deterioro de la calidad de las prestaciones sociales. A posteriori, durante los primeros años del Plan de Convertibilidad se recuperaron los niveles del Gasto Público Social, pero la persistente crisis posterior a 1995, expresada en el deterioro del nivel de actividad económica, la recaudación impositiva y el mercado de trabajo junto con el elevado endeudamiento han impactado fuertemente en el nivel y la composición de dicho gasto.

En este marco, la Provincia de Neuquén, caracterizada tradicionalmente por una fuerte participación del gasto público social en el gasto público total, enfrenta en los últimos años presiones expansivas a partir del crecimiento de la demanda de servicios sociales, originadas tanto en factores demográficos, como en las aspiraciones de aumento de las coberturas, la extensión geográfica y el aumento de la complejidad en los servicios asistenciales, educativos y de salud. Junto a ello, se agravan las problemáticas en el mercado de trabajo y en la

¹ Barbeito, Alberto; "Gasto público social y retracción del Estado de Bienestar" en **La nueva oscuridad de las políticas sociales**. Lo Vuolo y Barbeito, CIEPP. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires, segunda edición, 1998. Pág. 296- 298.

distribución del ingreso desatadas en la última década, las que amplifican la presión de demanda sobre los servicios del sector público, al tiempo que la recesión generan un contexto de déficit fiscal y creciente endeudamiento.

A partir de la nueva realidad, las reformas que se vienen diseñando e implementando en coordinación con la jurisdicción nacional y los municipios pretenden racionalizar la dinámica del Gasto Público Social y modificar su distribución. Dichas reformas apuntan a modificar los principios de organización del sistema. En ese sentido, se vienen modificando los grandes arreglos normativos, particularmente los seguros sociales, se transfieren las políticas sociales universales a las jurisdicciones menores, mientras que la Nación absorbe una mayor porción de los recursos tributarios, y se efectúan transferencias de recursos entre las propias políticas sociales.

Al mismo tiempo, se implementan múltiples programas asistenciales selectivos cuyo objetivo es compensar los efectos negativos de las políticas económicas y financieras de reestructuración y ajuste. De este modo, el Gasto Público Social se asume como mecanismo de redistribución, y se reserva al sistema tributario una función centralmente recaudadora, delegando a los mercados la asignación de los recursos.

En este contexto, resulta de interés explorar los problemas relacionados con el funcionamiento de los programas sociales institucionales, la articulación entre las distintas jurisdicciones del Estado, la eficiencia en la administración, los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios de los programas, y una diversidad de cuestiones ligadas a su implementación. Los avances alcanzados por la investigación cubren parcialmente la problemática señalada; otras cuestiones relevantes requerirán posteriores esfuerzos analíticos, y sus resultados se aspira aporten a mejorar el conocimiento de las políticas sociales en materia de gasto, nivel, composición y cobertura, en cuanto a programación y ejecución, en la Provincia del Neuquén, y de este modo brinden elementos para una más efectiva y equitativa acción en el combate contra la pobreza, y la vigencia de los derechos sociales.

1. GASTO PUBLICO SOCIAL : MARCO CONCEPTUAL

La temática de las políticas sociales en general, y del gasto social en particular, a partir de los procesos de democratización y de las reformas tendientes a establecer la regulación por el mercado, remiten cada vez con mayor frecuencia al uso del concepto de ciudadanía, junto con el de derechos sociales ligados a éste, como criterio para atender el bienestar social.²

En virtud de ello, se considera que hay un tipo de igualdad social asociado al concepto de pertenencia total a una comunidad, que no es consistente con las desigualdades que distinguen a los diversos niveles económicos de una sociedad. De este modo, la viabilidad económica de la aplicación universal de los derechos sociales estaría dada en lo fundamental a partir de la participación de los individuos en el mercado de trabajo, y junto a ello en la obligación del Estado de proporcionar prestaciones específicas, las que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales. Los derechos sociales, en este sentido, son concebidos como aspiraciones a prestaciones concretas, en muchos casos definidas en términos de prestaciones mínimas o medias en materia de salud, educación o vivienda. Ellos implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas y traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, demandando un elevado monto de recursos. Su cumplimiento exige cada vez más la existencia de una economía bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa y técnica y un eficiente aparato fiscal para la programación, la ejecución y el control.

Señala Sara Gordon³ que la definición de los contenidos y del monto de las prestaciones sociales depende de la disponibilidad de los recursos económicos y financieros generados en el mercado, y también está ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen con frecuencia de manera conflictiva en la sociedad. En virtud de su elevado costo, y de su incidencia en los mecanismos de acumulación de la riqueza y de la captación fiscal, los derechos sociales tienen un carácter mucho más aleatorio que las acciones destinadas a proteger los derechos civiles y políticos.

En el caso argentino y según lo que aportan autores ya citados, merecen destacarse algunas cuestiones al reflexionar acerca de la formulación e implementación de políticas sociales:

- ❖ En primer lugar, el patrón corporativo de distribución dio en el país acceso a bienes colectivos fundamentalmente por la vía de las organizaciones, sin que prevalecieran criterios universales en la entrega de satisfactores de bienestar.

² Señalan diversos autores que en la utilización de tales conceptos y en el objetivo de establecerlos como principios distributivos, coinciden, en el continente, académicos, organismos internacionales, partidos políticos, dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Gordon, Sara; "Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?". En **Pobreza, Desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina**. Alicia Ziccardi (compiladora). CLACSO. 2001. Buenos Aires. págs. 23 y siguientes.

³ Gordon, Sara, op. cit. pág. 26.

- ❖ En segundo lugar, es cada vez más visible la insuficiencia de recursos fiscales, debido a los déficits en materia de capacidad recaudatoria del Estado, como a las características de la economía.
- ❖ Finalmente, la creciente proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos por necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias, más que por derechos sociales.

En esta línea Bellamy (citado por Gordon), señala que debe trabajarse, más que a partir de los derechos sociales en abstracto, emanados de los derechos humanos, sobre la base de derechos que él llama “institucionales”, los que nacen, según el autor, de las deliberaciones y negociaciones políticas y se traducen en leyes particulares y convenciones en las que están de acuerdo los ciudadanos que participan en el proceso político. Ellos expresan fines determinados socialmente, y pueden ser reformulados cada vez que sea necesario hacer frente a cambios de circunstancias, en lugar de apelar a una forma idealizada de comunidad y de actividad humana. Además, se adaptan con mayor plenitud a la heterogeneidad social, por cuanto es posible usar la legislación para otorgar derechos específicos que atiendan demandas de los diversos ámbitos de la vida social.

2. EL GASTO PÚBLICO SOCIAL EN NEUQUÉN

2.1 Antecedentes

El Gasto Público Total en Neuquén ha mantenido un crecimiento constante debido en parte, al “factor demográfico”. El aumento de la población obliga a realizar más gastos en educación, salud, etc.

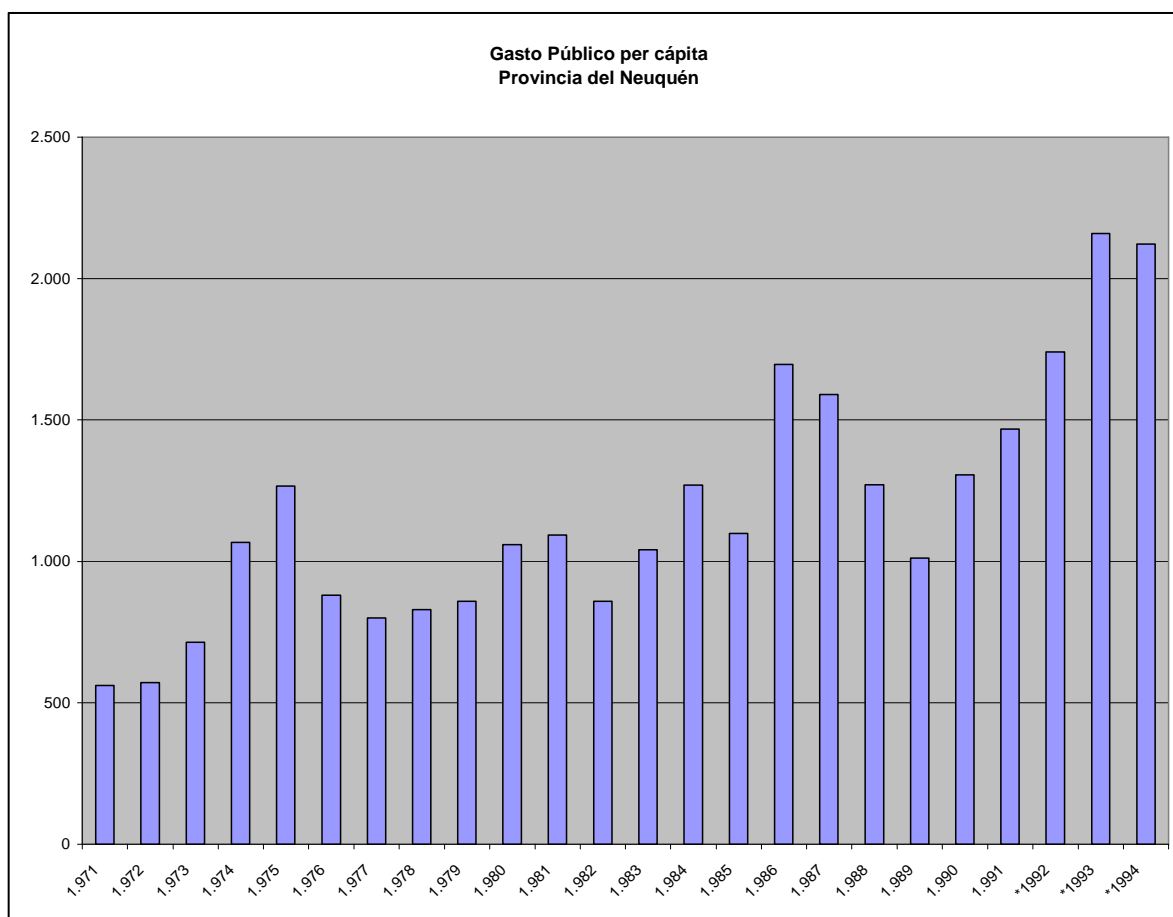
Existen además, fuertes razones político-institucionales y socioculturales que dan cuenta que desde el nacimiento de Neuquén como Provincia en 1957 hasta la década del 90 primó una concepción intervencionista y populista, que entendió que el Estado Provincial debía ser el gestor del desarrollo. Desde la Convención Constituyente reunida en 1957 donde se plasma la concepción desarrollista en auge en aquel momento, se ha incrementado permanentemente el Gasto Estatal, con una fuerte proporción del mismo destinado al Gasto Social.

Estudios disponibles sobre las finanzas públicas en la Provincia del Neuquén, dan cuenta de la evolución del gasto público en general y del gasto social en particular. Eixarch⁴ y otro, hacen un análisis de la inversión del gasto público del período 1971-1985 y del mismo surge que el gasto social, entendido como el realizado en las finalidades: Salud, Bienestar Social y Cultura y Educación fue aproximadamente: Promedio 1971-75: 40,7% del Gasto Total. Promedio 1976-79: 42,8% del Gasto Total. Promedio 1980-85: 51,4% del Gasto Total

Por otro lado, el incremento del Gasto Total en el período 1971-85 fue del 194,15%, promedio anual del 8% anual. Dado que el crecimiento poblacional de la Provincia en su conjunto fue menor al 8% promedio anual, el gasto público per cápita tuvo un crecimiento real en el período del 55%.

Los autores, con posterioridad a la publicación, han avanzado en estudios del gasto público para los períodos siguientes. Evaluando que los gastos en Cultura y Educación, Salud, Ciencia y Técnica y Bienestar Social se consideran Gasto Social, se observa que un 50% del total tiene dichos destinos. De los mismos se concluye, que el gasto público total creció a un ritmo del 10,67%. Obviamente ello no se tradujo en un incremento de la misma magnitud en el gasto público total per cápita. La evolución del mismo surge del Gráfico 1. Al final del período se llega con un gasto público per cápita \$2.121.-, y un gasto social per cápita de \$1.043.-

⁴ Eixarch, N. y Kogan, A. **Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén.** Bloque de diputados del Partido Justicialista. Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén.



* Datos extraídos de ejecuciones presupuestarias, salvo los años 1993, 94 y 95

Fte.: Eixarch, N. y Kogan, A. **Incidenia de la inversión pública en la economía del Neuquén**. Bloque de diputados del Partido Justicialista. Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén

Favaro, Arias Bucciarelli y otros evalúan el desenvolvimiento estatal neuquino⁵. Los autores comentan que “la salud fue prioridad para los gobiernos del Movimiento Popular Neuquino, *fuera política que históricamente ha gobernado la Provincia*, concretándose el Plan de Salud Provincial desde 1970, con buenos resultados locales y difusión internacional”⁶. Acotan, asimismo, que el crecimiento de salud, vivienda y educación, sumado a la ampliación del aparato estatal, permitieron mantener una ocupación plena de la población activa con una baja tasa de desocupación, a la vez que, generaron condiciones favorables para la aparición y afianzamiento de “contratistas” del Estado. Todo ello contribuyó al mantenimiento de fuerte consenso por parte de la mayoría de la sociedad neuquina hacia el partido provincial.

2.2 Evolución del gasto social en los últimos años

El proceso de ajuste del Estado implementado a partir de la Ley de Convertibilidad ha provocado un cambio en la tendencia creciente del gasto público per cápita que existió por años en la provincia. El Cuadro 1 muestra la evolución del gasto público total entre 1993 y el 2001, la que da cuenta de una disminución del mismo en el período de aproximadamente el 11%.

Dicha tendencia se corresponde con las definiciones del Estado neuquino expresadas en la Ley de Reforma del Estado aprobada en los primeros años de la década del noventa, en la que se le otorgaron al Poder Ejecutivo facultades para: reestructurar, reformar, transformar, descentralizar, privatizar, transferir, escindir, fusionar, suprimir y liquidar entidades autárquicas, empresas del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, y todo otro ente en el Estado Provincial, o en sus entes autárquicos o empresas con participación total

⁵Señalan Favaro, Arias Bucciarelli y otros, que en función de la necesidad de legitimación del Estado neuquino, y respondiendo a la demanda de infraestructura y servicios básicos de una población en crecimiento, se producen en Neuquén, entre 1960 y 1980, fuertes inversiones, no sólo en salud, vivienda y educación, sino también en transporte y comunicaciones.

⁶Favaro, O., Arias Bucciarelli, M. y otro; “Neuquén: Límites estructurales de una estrategia de distribución, 1958-1980”. En **Estado, Capital y Régimen Político**, Favaro, Masés y otros Compiladores. UNC. 1993.

o mayoritaria en el capital, o en la formación de decisiones, incluyendo el Poder Legislativo y Judicial, en lo que resultara pertinente.

El nuevo marco legal previó convenios con los Municipios para establecer su participación en la prestación de los servicios y las condiciones reguladoras de las transferencias. Entre los fundamentos del mismo se explicitó la necesidad de lograr una mayor eficiencia y operatividad en la atención de las necesidades de las distintas comunidades. Simultáneamente, se produjo un cambio sustancial en la prestación de los servicios como los de energía, guiado por la nueva dinámica de los mercados impuesta desde las políticas nacionales, cambiando el criterio de la prestación a bajo costo por la del autofinanciamiento empresario, en la consideración de la energía como mercancía.

En paralelo, la desregulación petrolera, la nueva política de concesionamiento y la transformación y privatización de YPF marcaron una nueva dinámica del sector hidrocarburífero, y modificaron la política de compra y contrataciones de las empresas, afectando los vínculos interempresarios y el mercado de trabajo, y eliminando las políticas de bienestar, traducidas en salario indirecto, que la empresa estatal nacional sostuvo por décadas en territorio neuquino, particularmente en las ciudades de Cutral C6 y Plaza Huinul.

Más allá de la tendencia general decreciente del Gasto Público Provincial, el comportamiento entre las distintas finalidades no ha sido homogéneo. Mientras algunas de ellas redujeron los montos ejecutados de gasto o se desaceleró su crecimiento, el rubro Deuda Pública, alcanzó el 775% de incremento en el período.

Haciendo un análisis al interior del Gasto Público, se observa que la finalidad Deuda Pública pasa de un 0,72% de participación en el total del gasto en 1993, a un 7,11% en el 2001.

Al respecto puede señalarse que, en el transcurso de la década del noventa, y excluidos los años que registran recursos y gastos ligados al cobro de acreencias por regalías mal liquidadas, el resto de los períodos evidencia una tendencia marcadamente decreciente del gasto público en actividades económicas y obras, coincidente con el cambio de régimen económico en el país, la reforma del Estado Provincial, y la consecuente transferencia de funciones y áreas al capital privado y a los Municipios.

En cuanto al gasto en las finalidades sociales, el mismo oscila entre un leve crecimiento y decrecimiento según los años, mostrando inelasticidad particularmente en educación. Ello se debe al elevado porcentaje de población en edad escolar, el crecimiento particularmente notorio en enseñanza media y la transferencia de establecimientos nacionales operada en la década. No obstante, los niveles de gasto no siguen el ritmo de crecimiento de la demanda educativa. Algo similar ocurre en las áreas de Salud cuyo gasto crece en valores absolutos, aunque no al ritmo de crecimiento de la población.

Cuadro 1
Evolución del Gasto Público por finalidad
Provincia del Neuquén
 (En millones de pesos)

AÑO	ADMINISTRACION GENERAL	SEGURIDAD	SALUD	BIENESTAR SOCIAL	CULTURA Y EDUCACION	CIENCIA Y TECNICA	DESARROLLO DE LA ECONOMIA	DEUDA PUBLICA	GASTOS A CLASIFICAR	SIN FINALIDAD	ECONOMIAS A REALIZAR	TOTAL
1993	233,52	64,63	115,46	78,14	241,84	0,26	421,55	8,75	45,40			1209,55
1994	185,78	70,53	118,03	87,96	262,45	0,34	154,76	25,46	43,42			948,72
1995	254,61	78,74	129,08	103,62	271,88	0,10	316,74	17,37	96,65			1268,78
1996	212,53	68,01	105,21	111,33	221,86	0,01	154,91	35,84	76,65			986,36
1997	239,11	72,53	113,86	97,73	248,26	0,20	147,39	17,77	85,54			1022,41
1998	258,05	87,78	121,56	124,03	259,50	0,45	173,44	13,59	89,68			1128,08
1999	312,97	89,62	146,46	105,58	302,38	0,60	240,62	43,16	45,21			1286,60
2000	270,28	91,58	143,84	90,28	292,07	0,08	137,50	77,09	0,00	107,37		1210,08
2001	260,10	87,40	132,00	98,10	295,70	0,10	147,70	76,50	4,00		25,00	1076,60
CREC. 01/93	11,38%	35,24%	14,33%	25,54%	22,27%	-62,10%	-64,96%	774,61%	-91,19%			-10,99%
CREC. ANUAL 01/93	1,36%	3,85%	1,69%	2,88%	2,55%	-11,42%	-12,29%	31,14%	-26,19%			-1,44%

Fuente: Elaboración propia en base a datos con origen en: Período 93/98: Anuarios Estadísticos de la Dirección Provincial de Estadísticas, Censos y Documentación. Año 1999: Ejecución Presupuestaria. Años 2000/01: Mensaje de elevación del Poder Ejecutivo a la Legislatura Provincial del Proyecto de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos.

Cuadro 2
Gasto Público Total y Gasto Social per cápita
Provincia del Neuquén

AÑO	Gto. público total(en millones)	POBLACIÓN	Gto. Público total Per cápita	Evolución % (respecto ant.)	Gto. Social (en millones)	Gto.Social Per cápita	Evolución % (respecto ant.)
1993	1.210	423.246	2858		436	1029	
1994	949	441.446	2149	-24,80%	469	1062	3,15%
1995	1.269	460.428	2756	28,22%	505	1096	3,22%
1996	986	480.226	2054	-25,46%	438	913	-16,71%
1997	1.022	500.876	2041	-0,62%	460	919	0,61%
1998	1.128	522.414	2159	5,79%	506	968	5,35%
1999	1.287	544.878	2361	9,35%	555	1019	5,26%
2000*	1.210	568.307	2129	-9,84%	526	926	-9,10%
2001*	1.077	592.745	1816	-14,00%	526	887	-4,18%
* Presupuestos							

Fuente: Elaboración propia en base a datos: Período 93/98: Anuarios Estadísticos de la Dirección Provincial de Estadísticas, Censos y Documentación. Año 1999: Ejecución Presupuestaria. Años 2000/01: Mensaje de elevación del Poder Ejecutivo del Proyecto de Presupuestos.

En la finalidad Bienestar Social los montos del gasto oscilan mostrando un comportamiento procíclico, influido a partir de la segunda mitad de la década del noventa por el gasto en asistencia al desempleo, y los programas nutricionales.

En función de lo expuesto, puede señalarse que el ajuste produjo una disminución del Gasto Público Total per cápita en el período, calculada en un 36%. Tomando como gastos sociales las finalidades: Cultura y Educación, Salud, Ciencia y Técnica y Bienestar Social, el Gasto Público Social per cápita sufre una disminución del 14%, en el 2001 respecto de 1993, que se traduce en el deterioro en la calidad de los servicios, por ajustes de personal, y restricciones en la construcción y mantenimiento de la infraestructura edilicia y el equipamiento (Cuadro 2).

Tal reducción se enfrenta con la dramática situación que muestra el mercado de trabajo, con más de un 30% de la población con problemas de empleo, entre desocupados y subocupados, la pérdida de ingresos del trabajo, la desindustrialización, privatización de empresas públicas, e inestabilidad de la pequeña producción, y el cambio en las reglas de contratación y operación de los nuevos actores empresas trasnacionales en el sector servicios.

En este escenario, preocupa el retroceso del Gasto Público Social en la prioridad macroeconómica provincial. Comparando el total del Gasto Público Social en relación con el Producto Bruto Geográfico vemos que en los últimos años, entre 1993 y 1998, el mismo ha perdido aproximadamente 2 puntos (Cuadro 3), tendencia coincidente con la disminución del 14% del GPS por cápita. Cabe aclarar que en dicho Cuadro sólo se incluyen como Gasto Público Social, a aquellos que realiza la jurisdicción provincial, sin cómputo del nivel municipal ni nacional.

Cuadro 3
GPS (Provincia del Neuquén)/PBG
(en porcentaje)

<i>AÑO</i>	<i>PBG</i> <i>(en millones)</i>	<i>GASTO SOCIAL</i> <i>(en millones)</i>	<i>GPS/PBG</i>
<i>1993</i>	3.568	435,71	12,21%
<i>1994</i>	4.287	468,77	10,93%
<i>1995</i>	4.466	504,68	11,30%
<i>1996</i>	4.601	438,42	9,53%
<i>1997</i>	4.729	460,06	9,73%
<i>1998</i>	5.066	505,54	9,98%

Fuente: Producto Bruto Geográfico. Serie elaboradas por la Dirección Provincial de Estadística, Censos y Documentación, Prov. del Neuquén. Gasto Social y Gasto Social per Cápita, elaboración propia en base a datos de los presupuestos provinciales, ejecuciones presupuestarias, y proyección de población INDEC.

CONCLUSIONES

De lo anterior se deduce un proceso conflictivo de asignación de recursos entre el Gasto Público Social y Gasto Público Total. Debido al aumento persistente de la pobreza, en una economía sustentada en la extracción de hidrocarburos sin procesar y los servicios, son previsibles crecientes demandas sociales. En dicho escenario no pueden dejarse de computar las dimensiones socioculturales y político-institucionales que marcaron la organización y el desenvolvimiento del Estado, la economía y la sociedad neuquina desde su advenimiento como Provincia.

Al respecto cabe señalar el papel protagónico que cumplió el Estado neuquino, desde la provincialización, en la financiación de la construcción de viviendas, caminos, obras de riego y de infraestructura social general, y en la creación de empleo público; y tal como señalan Taranda y Ocaña⁷ su papel de mediador en la reproducción económica, entre sectores sociales dominantes y dominados

⁷ Taranda, Demetrio y Ocaña, Mónica; El Estado en la Provincia del Neuquén. En Favaro, Mases y otros; **Estado, capital y régimen político**. UNC, 1993. Pág. 26

reconocidos como ciudadanos del Estado, convertido en garante y organizador de la sociedad, de los mercados, del crédito, y receptor de las peticiones y protestas de los distintos sectores. Siguiendo a Oszlak puede decirse que la formación del Estado es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social. De este modo, “el patrón de organización estatal resultante depende de los problemas y desafíos que la construcción social encuentra en su desarrollo histórico, como de las posiciones y recursos movilizadas por diferentes actores -incluido el Estado- para resolverlos”.⁸

En Neuquén, la jurisdicción nacional y provincial se emparentaron a través de los pagos en conceptos de regalías, y ellos resultaron el elemento estratégico para el funcionamiento de la reproducción económica y social. Su destino no fue promover la inversión industrial, reproductora en forma ampliada del capital y el trabajo, sino que, como resultado de la inercia gubernamental y la articulación con la Nación, tales recursos se destinaron a obras públicas en muchos casos ejecutadas con la participación de empresas extraregionales, lo que implicó una baja retención local de los montos de excedente empresario, y limitadas relaciones intersectoriales en el territorio

Los años posteriores a 1995 vienen mostrando el impacto del cambio estructural de la economía nacional y provincial, la desindustrialización, externalización y permanente cierre de pequeñas y medianas empresas tradicionales, inclusive de aquellas surgidas de la inversión de indemnizaciones. Ello agrava el conflicto social desatado en el mercado de trabajo, donde la población económicamente activa crece en forma notoria por la incorporación de jóvenes y mujeres. Crece la pobreza y los reclamos de asistencia social de la población, joven y con altas tasas de crecimiento vegetativo, poniendo en riesgo la continuidad de las políticas sociales universales, la cobertura y la calidad de las prestaciones. Se quiebra el consenso distributivo construido por años de continuidad política y de intervención mediadora del Estado.

En este escenario, preocupa el retroceso del Gasto Público Social en la prioridad macroeconómica provincial. Comparando el total del Gasto Público Social en relación con el Producto Bruto Geográfico se tiene que en los últimos años, entre 1993 y 1998, el mismo ha perdido aproximadamente dos puntos (Cuadro 3.5), tendencia coincidente con la disminución del 14% del GPS per cápita. Cabe observar que en dicho cuadro sólo se incluye como Gasto Público Social el realizado por la jurisdicción provincial, sin computar los gastos de los municipios, y los de organismos nacionales, ejecutados en forma directa en el territorio provincial, como los del Ministerio de Trabajo (Gerencia de Empleo), INTA (Programa Pro Huerta y Programa Social Agropecuario), Universidad Nacional del Comahue, e Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Las tendencias divergentes entre necesidades y recursos en un marco de profundos cambios en la organización familiar y social, definen un escenario de tensión económico – financiera y político institucional permanente.

BIBLIOGRAFÍA

- Berdichevsky, Néstor; y Sabatier, Walter; Neuquén: **El futuro de una provincia inconclusa**. Rev. de la Fundación Confluencia. , Neuquén, nov. 1996.
- Capitanich, Jorge; **Hacia la eficiencia del Gasto Social. Un modelo integral de gestión**. 1º Premio Anual ADEBA. 1997.
- COPADE; **Análisis del Gasto Social. Período 1987-1995**. Neuquén, agosto 1996.
- Eixarch, N. y Kogan, A.; **Incidencia de la inversión pública en la economía del Neuquén**. Bloque de diputados del Partido Justicialista. Honorable Legislatura de la Provincia del Neuquén.
- Favaro, Orietta, Masés, Enrique y otros; Compiladores; **Estado, capital y régimen político**. UNC. Neuquén, 1993.
- Flood, C. y otros; **El gasto público social en Argentina y su impacto distributivo**. Ministerio de Economía y obras y servicios públicos. Secretaría de Programación Económica, 1994.
- Gastaldi, S. y otros; **Consideraciones sobre eficiencia y equidad en el sector salud**. Mención Especial Premio Anual ADEBA. 1997.

⁸ Oszlak, Oscar; **La Formación del Estado Nacional**. Ed. Belgrano. Buenos Aires, 1982. pág. 14.

- Gordon, Sara; “Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?, en Ziccardi, Alicia Compiladora; **Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina**. CLACSO, Buenos Aires, 2001.
- Irrazabal, I; **El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos**. Proposal-OEA-ILPES. Santiago de Chile, 1992.
- Lo Vuolo, Rubén y Barbeito, Alberto; **La nueva oscuridad de las políticas sociales**. CIEPP. Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires. Segunda Edición, 1998.
- Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto y otros; **La pobreza... de la política contra la pobreza**. CIEPP. Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires, 2000.
- Martínez, Gabriel; **Análisis del gasto social de la Administración Pública Nacional**. SIEMPRO. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Buenos Aires, septiembre 2000.
- Midaglia, Carmen; **Alternativas de protección a la infancia carenciada**. CLACSO. Buenos Aires, 2000.
- Neffa, Neffa, J. “Significación de la exclusión social en la Argentina, vista desde el mercado de trabajo”. Humanismo económico y tecnología científica. **Ensayos del III Encuentro Internacional de Economía**. Córdoba. (Agosto de 1999). Pág. 43
- Oszlak, Oscar; **La formación del Estado Argentino**; Ed. Belgrano, Buenos Aires, 1982.
- Palermo, Vicente; **Neuquén, la creación de una sociedad**. Ed. CEAL. Buenos Aires, 1988.
- Salazar, Oscar Alberto; **Perspectivas de las finanzas públicas neuquinas**. Rev. De la Fundación Confluencia. Neuquén, nov. 1996
- Taranda, Demetrio y Ocaña, Mónica; “El Estado Provincial en Neuquén”. En Favaro, Masés y otros (compiladores); **Estado, capital y régimen político**. UNC, Neuquén, 1993.
- Taranda, Demetrio y Ocaña, Mónica; **Neuquén, la ilusión de un desarrollo idílico**. Rev. de la Fundación Confluencia. Neuquén, nov. 1996.