

GASTO PÚBLICO SOCIAL EN ARGENTINA

A. Guadalupe Agüero H.
Finanzas Públicas, Ayudante de 1^{ra}
Facultad de Ciencias Económicas, UNCUYO

INTRODUCCIÓN

Un objetivo central de las políticas públicas es contribuir a que la distribución de los recursos económicos sea más equitativa, siendo la política fiscal uno de los instrumentos más adecuado para realizar tal contribución. Mediante el proceso de gastos e impuestos, el Estado modifica el nivel de bienestar de las personas, dado que la distribución de los beneficios del gasto y de la carga impositiva no suelen ser iguales.

El presente trabajo se centra en el análisis del gasto público según su clasificación por finalidad y función, lo cual ofrece información de la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad, analizando las tendencias de los gastos en funciones determinadas, conocer en qué medida se cumplen funciones económicas o sociales; y constituyéndose en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político.

El gasto público social es una forma de medir el dinero invertido en las acciones públicas emprendidas por los sectores sociales. Su tamaño está condicionado tanto por las posibilidades de gasto del país como por su inclinación a invertir en lo social, lo que se refleja en el tamaño y en la distribución del presupuesto del gobierno.

Del análisis realizado, se desprende la importancia del gasto público social en el gasto público total, en especial como instrumento para complementar los servicios sociales que el Estado provee a sus habitantes y los desafíos que se imponen para mejorar las condiciones sociales de la población.

A. GASTO PÚBLICO TOTAL

En la hacienda pública se parte de un plan de gastos contemplados en el presupuesto y los mismos están correlacionados con las necesidades públicas, las cuales se vinculan con los fines que se ha impuesto el Estado. Los gastos se concretan en la consunción de bienes y la utilización de servicios destinados a fines de interés colectivo.

El gasto público contempla las erogaciones presupuestarias corrientes y de capital. La clasificación de los mismos consiste en las diversas formas de ordenar, resumir y presentar los gastos programados en el presupuesto. Los gastos organizados de esta manera sirven para proporcionar información acerca del comportamiento de la economía pública en el sistema económico.

Tratándose de un instrumento determinante de la gestión pública, la clasificación del gasto se constituye en un elemento interactuante del sistema general de cuentas, donde cada componente destaca aspectos concretos del presupuesto y suministra información que atiende a necesidades diferentes, pero conexas.

Las clasificaciones de los gastos:

- Facilitan la definición de las orientaciones, prioridades, normas y procedimientos a los cuales deben ajustarse las instituciones públicas en la elaboración de sus presupuestos.
- Sirven para la determinación del ahorro o desahorro, superávit o déficit financiero de las instituciones del Sector Público Nacional.
- Facilitan el desarrollo y aplicación de los sistemas de programación y gestión del gasto público.
- Permiten la ejecución financiera del presupuesto y de todas las etapas del proceso

presupuestario

- Son instrumentos que permiten realizar análisis de los efectos del gasto público y de la proyección del gasto futuro
- Sirven para determinar las distintas prioridades del gasto público, así como para establecer responsabilidad en la administración de los mismos.

Una de las clasificaciones de las erogaciones es por finalidad y función, la cual presenta al gasto público según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Esto permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas, conocer en qué medida se cumplen funciones económicas o sociales; y constituyéndose en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político.

De acuerdo al Manual de Clasificaciones Presupuestarias, el gasto público ha sido estructurado en 5 finalidades con sus respectivas funciones¹:

1. **Administración gubernamental:** Legislativa, Judicial, Dirección superior ejecutiva, Relaciones exteriores, Relaciones interiores, Administración fiscal, Control de la gestión pública e Información y estadística básicas.
2. **Servicios de defensa y seguridad:** Defensa, Seguridad interior, Sistema penal e Inteligencia.
3. **Servicios sociales:** Salud, Promoción y asistencia social, Seguridad social, Educación y cultura, Ciencia y técnica, Trabajo, Vivienda y urbanismo, Agua potable y alcantarillado y Otros servicios urbanos.
4. **Servicios económicos:** Energía, combustibles y minería, Comunicaciones, Transporte, Ecología y medio ambiente, Agricultura, Industria, Comercio, turismo y otros servicios y Seguros y finanzas.
5. **Deuda pública:** Servicio de la deuda pública (intereses y gastos).

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

El Sector Público Argentino está conformado por tres niveles de gobierno: nación, provincias y municipios. A continuación se realiza una descripción general de la estructura y los principales cambios en el gasto público total a nivel consolidado, nacional, provincial y municipal.

En los gráficos n° 1 y n° 2, se observa la evolución de los gastos públicos totales consolidados y en los tres niveles de gobierno.

El gasto público total consolidado (GPC), comprende a los gastos de los tres niveles de gobierno, en el período 1993-2013 presenta un incremento real superior a 270%, pasando de \$182.049 millones para 1993 a \$ 675.502 millones para el año 2013, expresados en pesos de diciembre de 2006 (50% IPC-50% IPM).

Mientras que el gasto público total a nivel nacional se incrementó en aproximadamente un 304,0%, a nivel provincial un 238,4% y a nivel municipal un 225,2%.

En cuanto a su participación en el PBI², gasto público total consolidado se incrementa pasando de un 31,7% a 50,5%, para el año 1993 y 2012 respectivamente a nivel consolidado. A nivel nacional para el año 1993 representó un 16 % y para el año 2012 su participación fue de un 28%, en cuanto a nivel provincial y municipal paso de un 13% a un 18%, y de un 3% a un 4%, respectivamente

¹ Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional. Quinta edición. Año 2003. Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio de Economía.

² El análisis del gasto público total consolidado, nacional y provincial, se realiza para el periodo 1993-2012. El año 2013 se excluye por falta de compatibilidad, con respecto al resto de los años, en los datos obtenidos del PBI

Gráfico N° 1

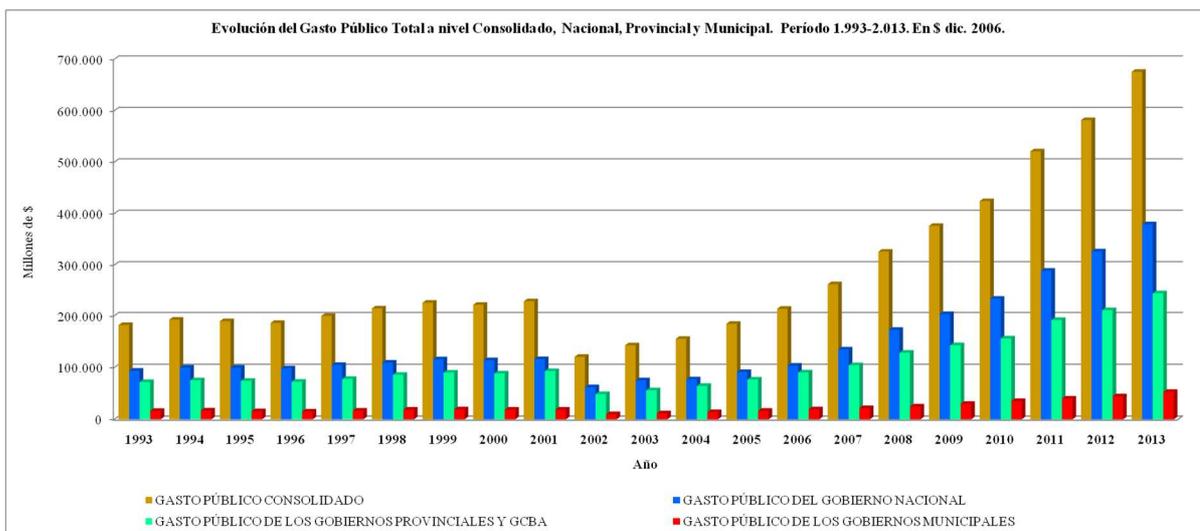
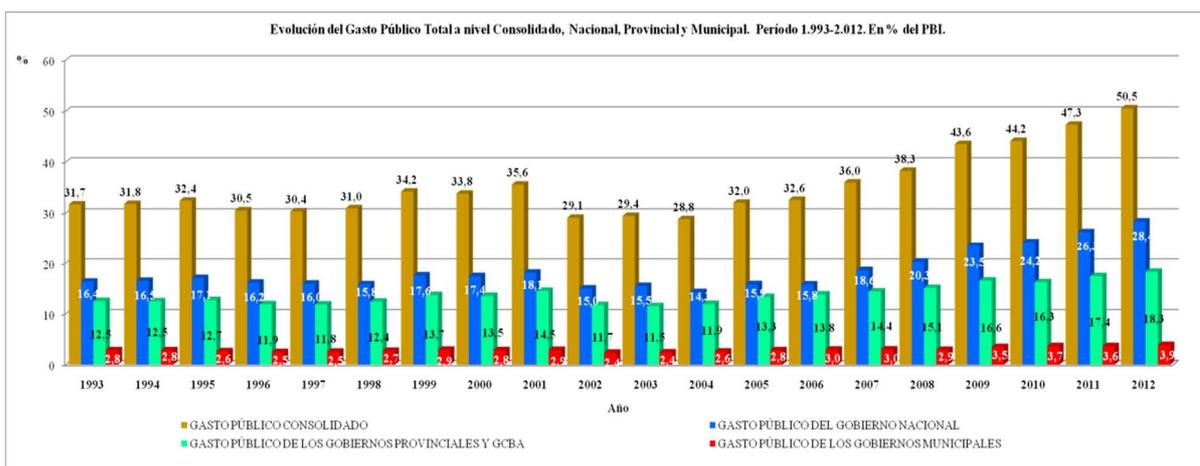


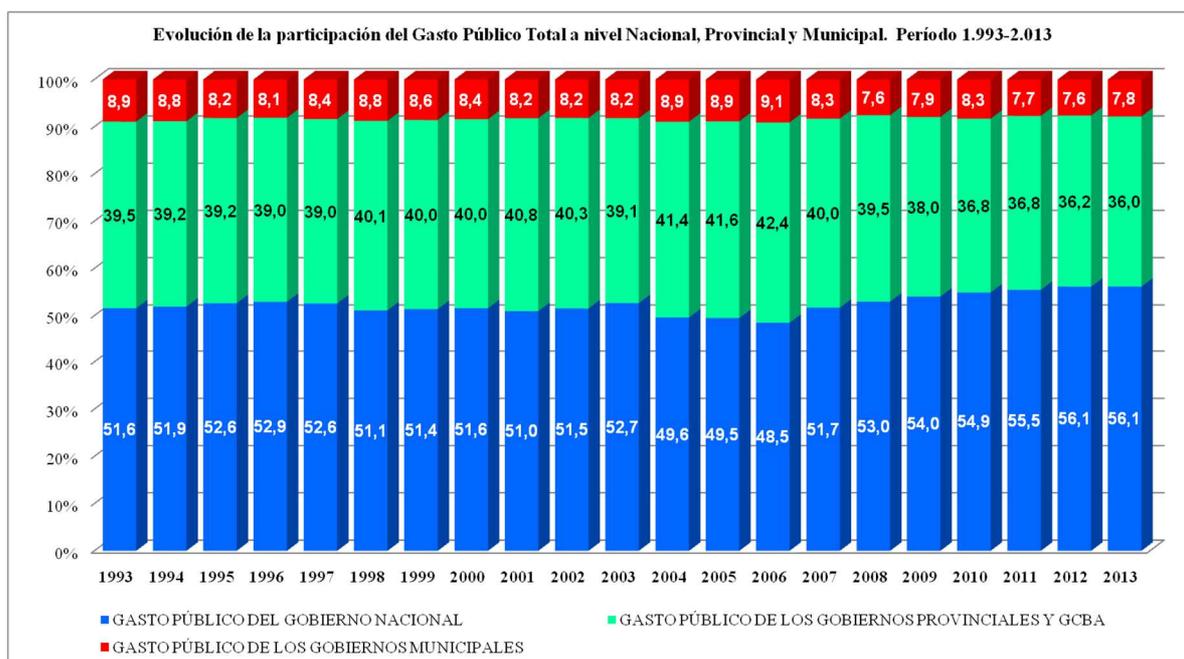
Gráfico N° 2



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

Se puede observar en el gráfico que se muestra a continuación el peso relativo de cada nivel de gobierno en el consolidado, el gasto público total a nivel nacional representa más del 50% del total de erogaciones presentando un incremento de su participación en el periodo 1993-2003, los gastos de los gobiernos provinciales y la GCBA a comienzo del periodo representaba un 40% aproximadamente y culmina con una disminución de la misma a 36% al finalizar el periodo analizado. Con respecto a las erogaciones realizadas por los gobiernos municipales, las mismas se reducen su participación, pasando de 8,9% a 7,8% en 1993 y 2013 respectivamente.

Gráfico N° 3



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

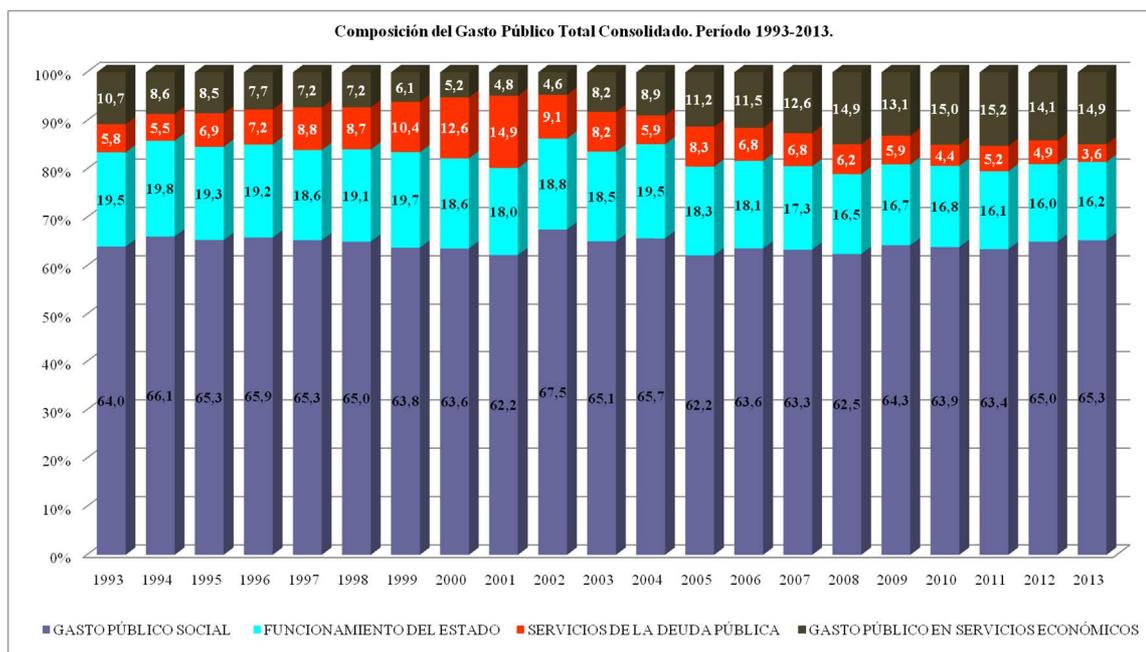
Con respecto a las finalidades que componen el gasto público total a nivel consolidado, como se observa en el gráfico n° 4, los servicios sociales que representan las acciones inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos, presentan la mayor participación en el GPC, alcanzando un 67,5% de representación máxima en el GPC en el año 2002, como consecuencia de la implementación de distintas estrategias para enfrentar los efectos negativos de la crisis producida en 2001-2002, con una posterior disminución hasta alcanzar un 65,3% en 2013, valor similar al observado al comienzo del período bajo análisis.

En segundo lugar se encuentra el gasto destinado al funcionamiento del estado que presenta una participación decreciente representando para el año 1993 un 19,5% y para el año 2013 un 16,2%.

Luego se encuentran el gasto en servicios económicos el cual muestra un comportamiento oscilante en el periodo, decrece hasta el año 2002 cuya participación fue del 4,6% y luego incrementa su participación llegando al 14,9% en el año 2013.

Y por último se observa la participación de los servicios de la deuda pública en el gasto público consolidado, el cual también presenta un comportamiento oscilante, creciendo de 5,8% en el año 1993 a 14,9% para el año 2001, a partir del cual comienza a decrecer hasta llegar a 3,6% en 2013.

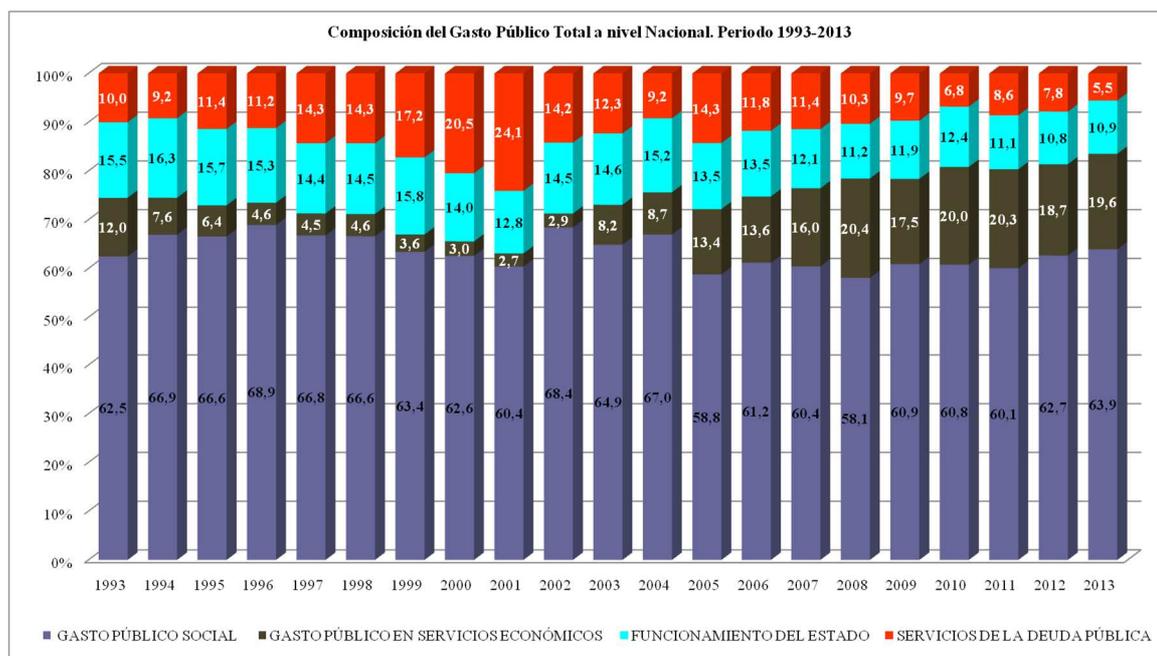
Gráfico N° 4



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

A nivel Nacional las erogaciones en servicios sociales presentan la mayor participación en el gasto público total representando más del 60%. En el año 2002 el gobierno nacional tuvo un gasto social próximo al 70% del gasto total, respondiendo a los efectos negativos de la crisis producida en 2001-2002, con un posterior comportamiento oscilante en el resto del período analizado.

Gráfico N° 5



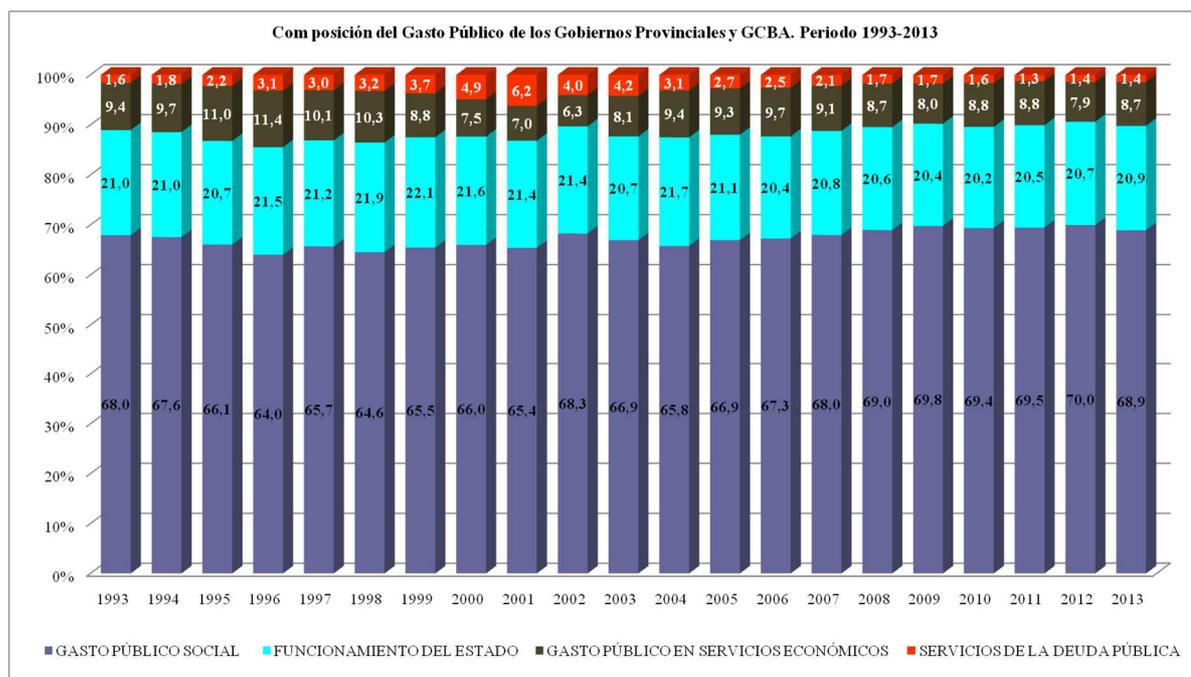
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

En cuanto al gasto destinado al funcionamiento del estado, presenta un comportamiento oscilante, perdiendo participación al final del periodo. Los gastos en servicios de la deuda tuvieron a partir de 1996 un comportamiento ascendente del mismo, mostrando su mayor participación en el año 2001 del 24% del gasto total, luego tiene un comportamiento oscilante llegando a representar en el año 2013 el 5,5% del gasto total. Por último, los servicios económicos muestran un comportamiento oscilante en el periodo, decrece hasta el año 2001 cuya participación fue del 2,7% y luego incrementa su participación llegando al 19,6%.

En el gráfico n° 6 que se presenta a continuación, se observa que el gasto público de los gobiernos provinciales y GCBA, está destinado en aproximadamente un 70% a los servicios sociales en todo el período analizado.

En cuanto al gasto destinado al funcionamiento del estado se encuentra alrededor del 21% manteniéndose casi constante en el periodo 1993-2013. Respecto a los servicios económicos, muestran una disminución pasando del 9,4% en el año 1993 a 8,7% al final del periodo. Los gastos en servicios de la deuda tuvieron una participación oscilante, representando un 1,6% al comienzo del periodo, llegando a 6,2% en el año 2001 para luego descender a un 1,4% en 2013.

Gráfico N° 6



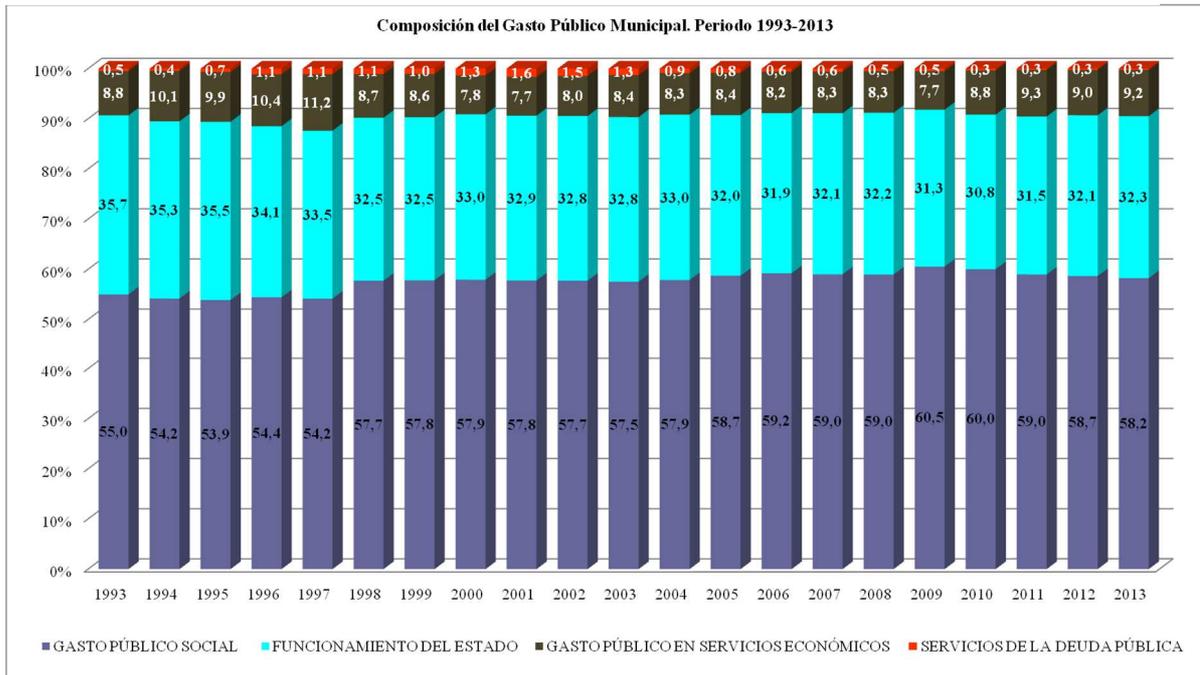
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

A nivel municipal el gasto social, al igual que en los otros niveles de gobierno, es el de mayor participación con un crecimiento del 6% y luego se sitúan las erogaciones pertinentes al funcionamiento del estados que presenta un disminución del 10%. Ambos gastos representan en forma conjunta más del 90% del gasto total.

Los gastos en servicios económicos en 1993 representaron el 8,8% del gasto público total que crece hasta 1999, decreciendo en 2000 y 2001, para luego incrementar su participación a 9,2% en el 2013.

Y por último se observa que los servicios de la deuda pública disminuyen su peso del 0,5% en 1993 a 0,3% en 2013, y solo para el periodo comprendido entre 1996 y 2003 el mismo superó el 1%.

Gráfico N° 7



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

B. ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto público social es una forma de medir el dinero invertido en las acciones públicas emprendidas por los sectores sociales. Su tamaño está condicionado tanto por las posibilidades de gasto del país como por su inclinación a invertir en lo social, lo que se refleja en el tamaño y en la distribución del presupuesto del gobierno.

El análisis del gasto social permite observar cambios en los énfasis de política, en especial cuando se observan sus variaciones en el tiempo

El objetivo principal del Gasto Público Social (GPS) es promover el acceso de los grupos sociales más vulnerables a los servicios básicos de calidad. En esta misión el Gobierno Nacional tiene la función esencial que es la de garantizar niveles mínimos de equidad interregional entre las provincias, y la de proveer un instrumento complementario de los servicios sociales que proveen las provincias a sus habitantes, siendo un desafío que impone mejorar las condiciones sociales de la población³.

En el cuadro que se muestra a continuación, se observa el comportamiento del gasto público consolidado, GPC, y del gasto público social, GPS, en valores absolutos actualizados a pesos de diciembre de 2016 utilizando el índice de precios al consumidor y mayorista con una ponderación igualitaria, la participación de cada gasto público en el producto bruto interno, PBI, y la participación del gasto público social en el gasto público consolidado.

³COGLIANDRO, G. y MELAMUD, A.; "Análisis del gasto público social en el presupuesto nacional 2010".

Evolución del Gasto Público Total (GPC) y el Gasto Público Social (GPS) consolidado

En millones de pesos de dic. 2006 (50%IPC-50%IPM)

AÑO	GPC	GPS	GPC/PBI *	GPS/PBI *	GPS/GPC
1993	182.048,7	116.462,9	31,7	20,3	64,0
1994	192.353,8	127.059,0	31,8	21,0	66,1
1995	189.436,3	123.781,3	32,4	21,2	65,3
1996	186.071,1	122.531,1	30,5	20,1	65,9
1997	199.641,6	130.377,8	30,4	19,8	65,3
1998	214.112,2	139.211,5	31,0	20,1	65,0
1999	225.205,3	143.581,1	34,2	21,8	63,8
2000	221.177,4	140.592,3	33,8	21,5	63,6
2001	227.987,9	141.885,6	35,6	22,2	62,2
2002	120.506,5	81.340,3	29,1	19,6	67,5
2003	142.888,6	93.001,3	29,4	19,2	65,1
2004	155.406,6	102.059,8	28,8	18,9	65,7
2005	184.478,2	114.714,0	32,0	19,9	62,2
2006	213.401,1	135.730,6	32,6	20,7	63,6
2007	260.880,2	165.249,9	36,0	22,8	63,3
2008	326.038,5	203.611,8	38,3	23,9	62,5
2009	376.155,7	241.720,7	43,6	28,0	64,3
2010	424.273,2	271.086,0	44,2	28,2	63,9
2011	520.856,2	330.473,0	47,3	30,0	63,4
2012	581.700,5	378.188,4	50,5	32,9	65,0
2013	675.502,4	441.059,9			65,3

(*) El análisis se realiza para el periodo 1993-2012. El año 2013 se excluye por falta de compatibilidad, con respecto al resto de los años, en los datos obtenidos del PBI

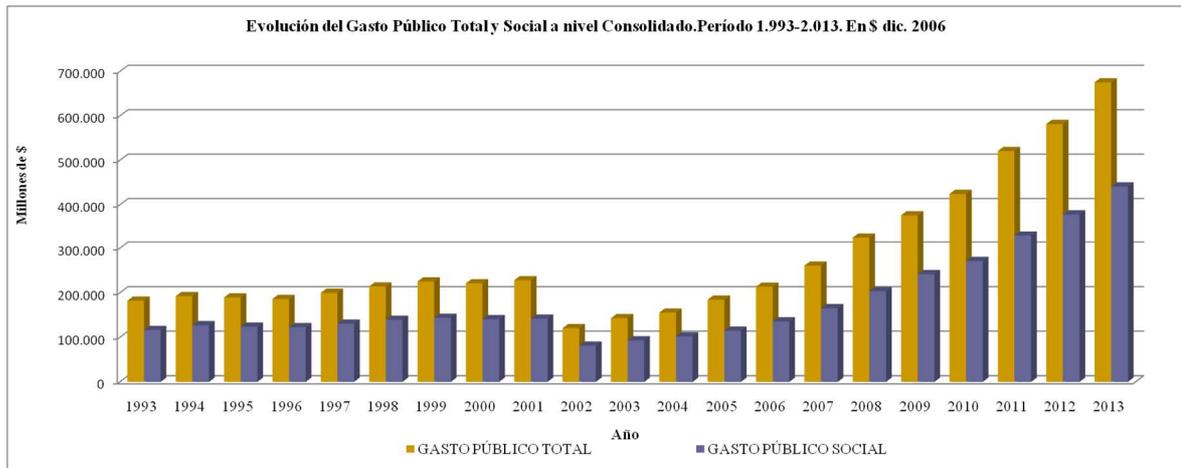
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e INDEC

En el período 1993-2013, el GPC y el GPS presentaron un comportamiento oscilante hasta el año 2001, el siguiente año presentan el menor gasto del periodo, y luego tiene un sostenido crecimiento, mostrando que entre los años 1993 y 2013 se incrementaron en más del 270%

En cuanto a la participación del gasto público social en el gasto público consolidado, se mantuvo entre un 64% y 65%. En términos del PBI el GPC incrementó su peso relativo del 31,7% al 50,5%, es decir aumentó en un 59% aproximadamente; mientras que el GPS en términos del PBI, el coeficiente fue del 20,3% en 1993 y del 32,9% en 2013, incrementando su participación en un 62%.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución del GPC y GPS. Ambos gastos, mostraron un crecimiento del 25% para el gasto público total y del 22% para el gasto público social a nivel consolidado, desde el comienzo del periodo hasta el año 2001, a partir del cual se produce un caída de aproximadamente un 34% para el gasto público consolidado y de un 36% para el gasto público social. A partir del 2006 retoma los valores aproximados del 2000, presentando un crecimiento para los años restantes.

Gráfico N° 8

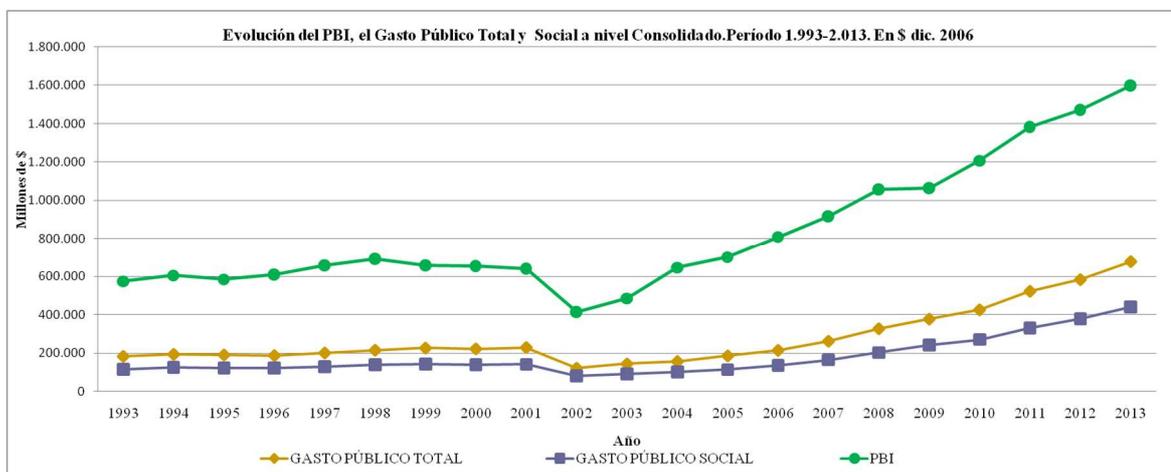


Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

Se complementa el análisis con el gráfico n° 9 que muestra el comportamiento a lo largo del periodo del gasto público total y social consolidados y el producto bruto interno.

Del mismo se infiere que el gasto social ha mostrado ser una variable procíclica, es decir que ha evolucionado en la misma dirección del producto bruto interno, con la excepción del año 2009. Este comportamiento procíclico de las variables hace que no se cumpla con uno de los principales objetivos que es proteger a las familias ante fluctuaciones en el ingreso como consecuencia de las recesiones.

Gráfico N° 9



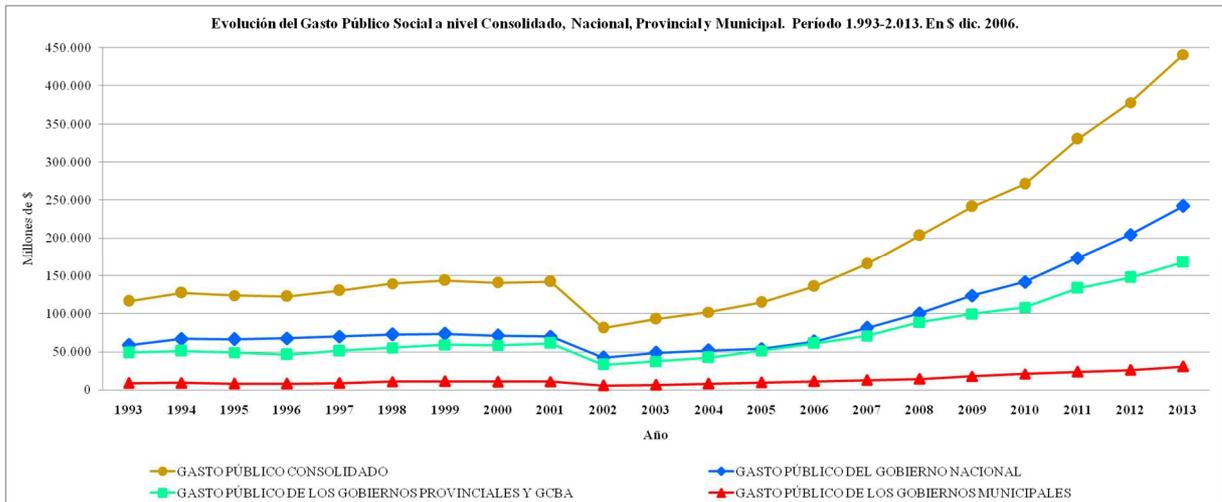
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

Al desagregar el gasto social por niveles de gobierno ejecutor se concluye que para todos los niveles el gasto social se ha incrementado en más del 240% en el periodo analizado. En el caso de la Nación el gasto ascendió de \$58.654 millones en 1993 a \$242.485,6 millones en 2013, con respecto a su participación en el PBI, la misma fue de 16,4% en 1993 y de 28,4% en 2013. Las provincias incrementaron sus gasto y su participación en el PBI pasando de \$48.869 a \$167.789,0 millones en el periodo analizado, y de 12,5% a 18,3% del PBI.

En cuanto a los gastos realizados por los municipios, el mismo fue en 1993 de \$8.940 millones y en 2013 de \$30.785,3 millones, y la participación en el PBI en el periodo osciló entre el 3% y 4%.

En el gráfico n° 10 se muestra el comportamiento del gasto por niveles de gobierno en el periodo analizado, siendo el gasto a nivel municipal el único que se mantuvo constante en su evolución, mientras que a nivel nacional y provincial se incrementó a partir del año 2006.

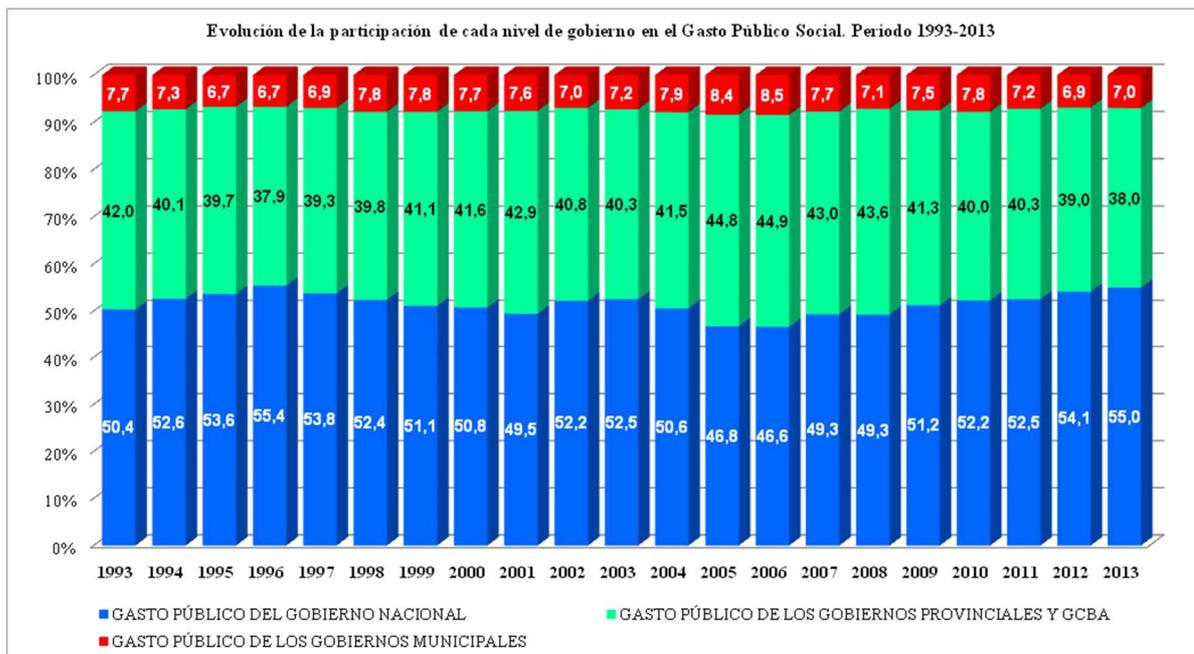
Gráfico N° 10



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

La participación de cada nivel de gobierno en el gasto público social se muestra en el gráfico siguiente, a partir del cual se infiere que las provincias han perdido participación del 42% en 1993 al 38% en 2013, los municipios también redujeron su peso relativo en el gasto público total en casi un 1%, mientras que el gobierno nacional fue el que presentó un incremento de aproximadamente un 5%.

Gráfico N° 11

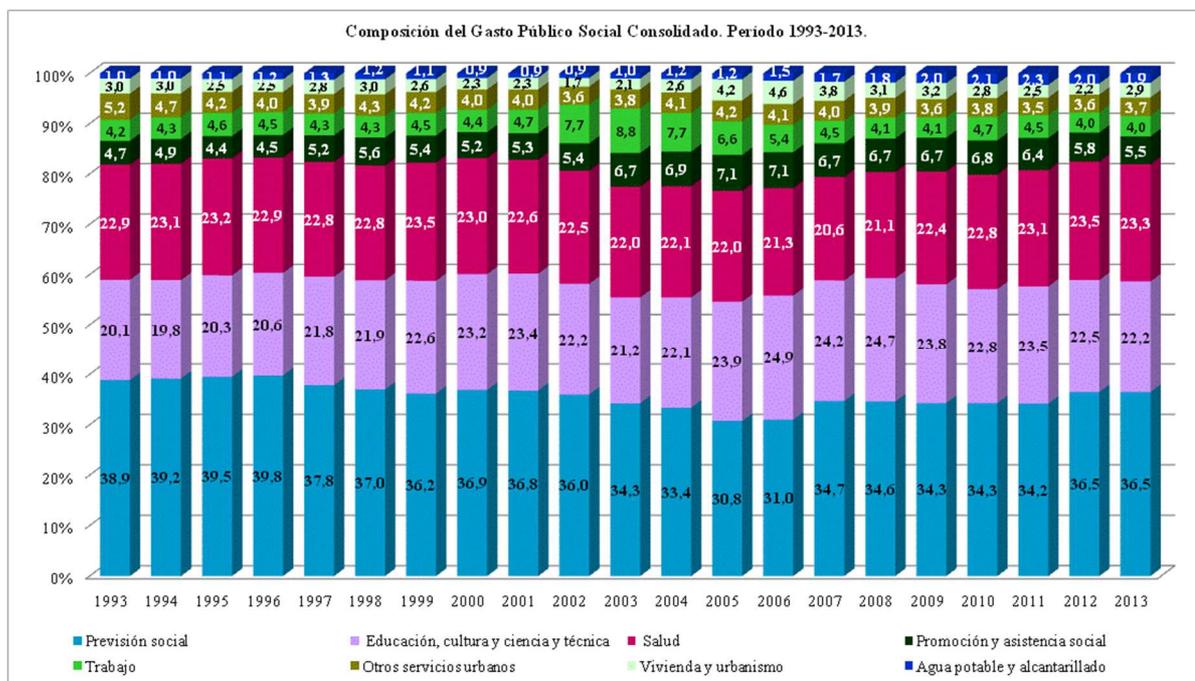


Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

El gasto público social tiene las siguientes funciones: educación, salud, promoción y asistencia social, seguridad social, vivienda, agua potable y trabajo.

Se expone a continuación la evolución de su composición y la participación de las funciones con respecto al gasto público social consolidado.

Gráfico N° 11



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

Se puede observar que los mayores componentes del gasto público social son las funciones de previsiones sociales, educación y salud, representando aproximadamente el 80% en forma conjunta.

En el periodo analizado la función previsión social representó el 40% aproximadamente hasta el año 1996, luego oscila llegando a su menor participación en el año 2005, para luego ascender hasta llegar a representar el 36,5% del GPS, esto responde a los aumentos otorgados en jubilaciones y pensiones para todos los tramos de haberes y con la incorporación de las prestaciones previsionales vinculadas a la ley N° 25.994/2004, de jubilaciones anticipadas y al régimen de regularización voluntaria de la deuda.

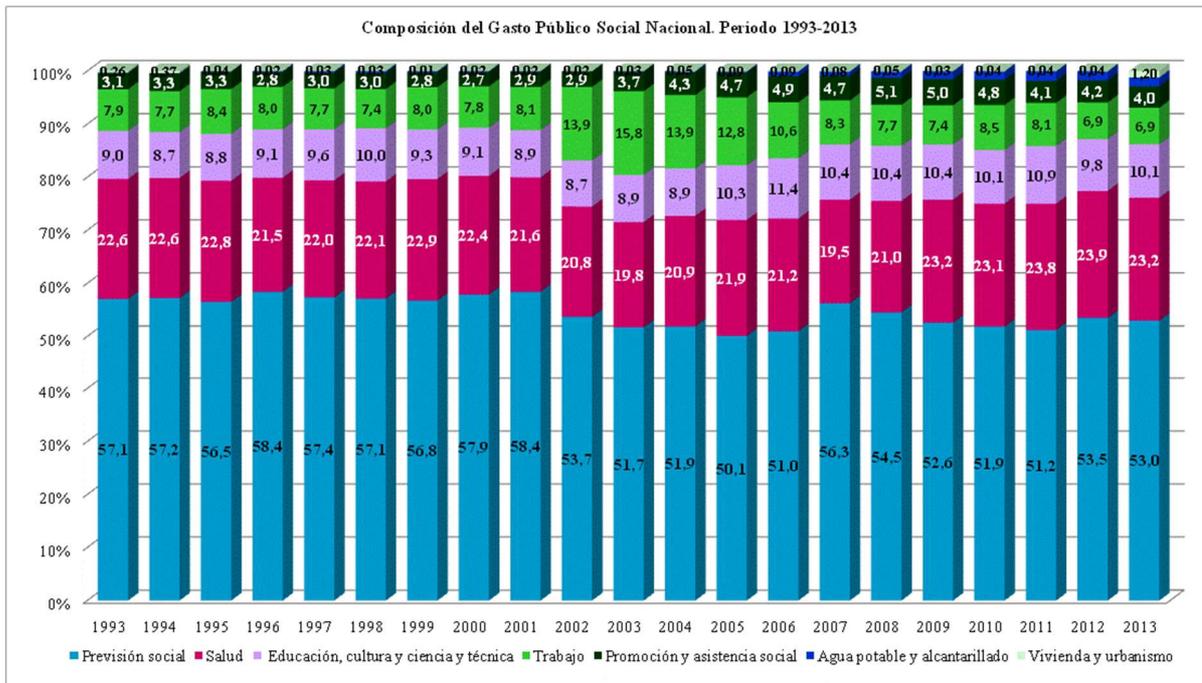
Respecto a la función de educación el mismo presenta una tendencia creciente de su participación en el gasto público social, representando un 22,5% en promedio en el periodo 1993-2013. El mismo comportamiento se observa para salud cuya participación osciló entre el 22% y el 23%.

Por su parte en las otras funciones que conforman el 20% restante del gasto público, la que tuvo un mayor incremento fue promoción y asistencia social.

Las principales funciones de la Nación en las provincias se limitan al funcionamiento de las universidades, fuerzas de seguridad nacionales y planes federales de servicios de vivienda y subsidio social. Se puede observar en el siguiente gráfico n° 12, que más del 50% de las erogaciones corresponden a la función previsiones sociales, las cuales representan las acciones inherentes a cumplimentar el sistema destinado a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo, por medios tales como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye asimismo las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad. Con respecto a salud

su gasto osciló entre el 20% y 23%, mientras que en educación, cultura y ciencia y técnica se dispuso entre el 9% y el 10% del gasto público social. Las otras funciones representan aproximadamente el 11%.

Gráfico N° 12



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

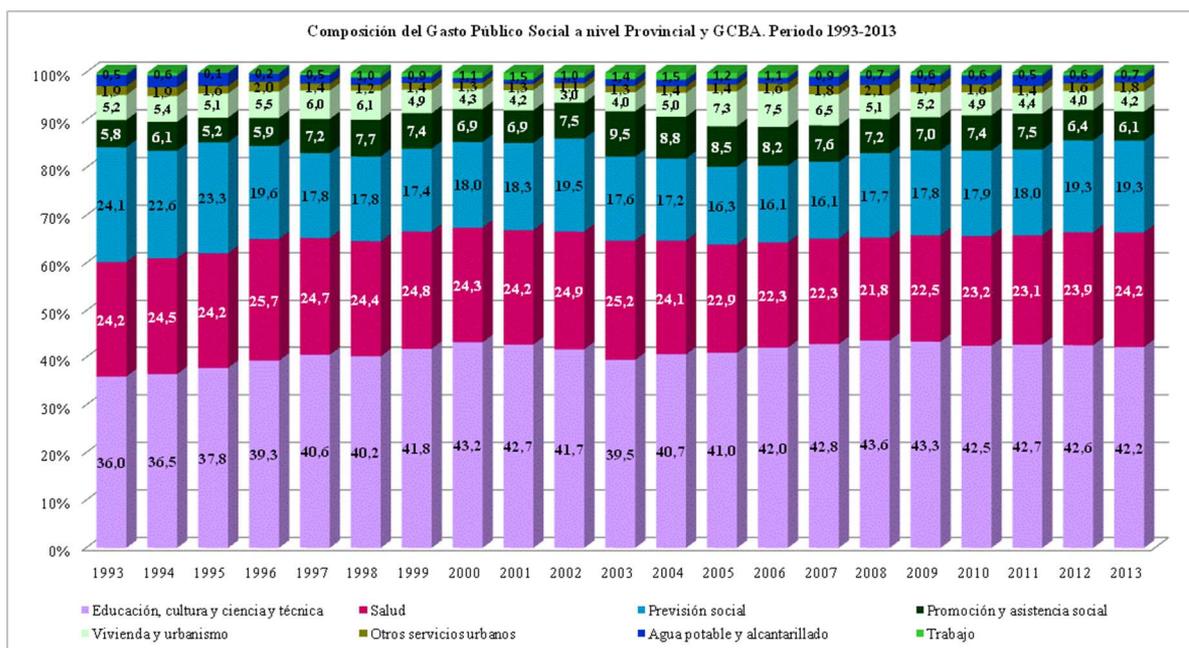
En el gráfico n° 13 se muestra la composición del gasto público social a nivel provincial y el peso relativo de cada función que lo compone.

Hay que destacar que las provincias son las que prestan la mayor parte de los servicios del sector público en sus territorios; tienen a su cargo, entre otras funciones a la educación básica y media, la atención médica de mediana y alta complejidad, las cuales en el periodo analizado representan aproximadamente el 60% del gasto social a comienzo del periodo hasta llegar al 70% al final del mismo. Le sigue la función previsión social la cual perdió participación en un 20%.

Otra función es promoción y asistencia social de sus habitantes, esta función comprende las acciones destinadas a la protección y ayuda directa a personas necesitadas, brindándoles aportes tanto financieros como materiales y las destinadas a la reeducación y resocialización del individuo; incluyen aportes a instituciones con fines sociales con el objeto de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social. En el periodo analizado se incrementó su participación del 5,8% en 1993 al 9,5% en 2003, y luego fue decayendo hasta llegar a representar el 6,1% del gasto social en 2013.

Con respecto al resto de las funciones: agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, trabajo y otros servicios urbanos; presenta un comportamiento oscilado perdiendo participación traducido para el año 1993 del 10% y del 8% en 2013.

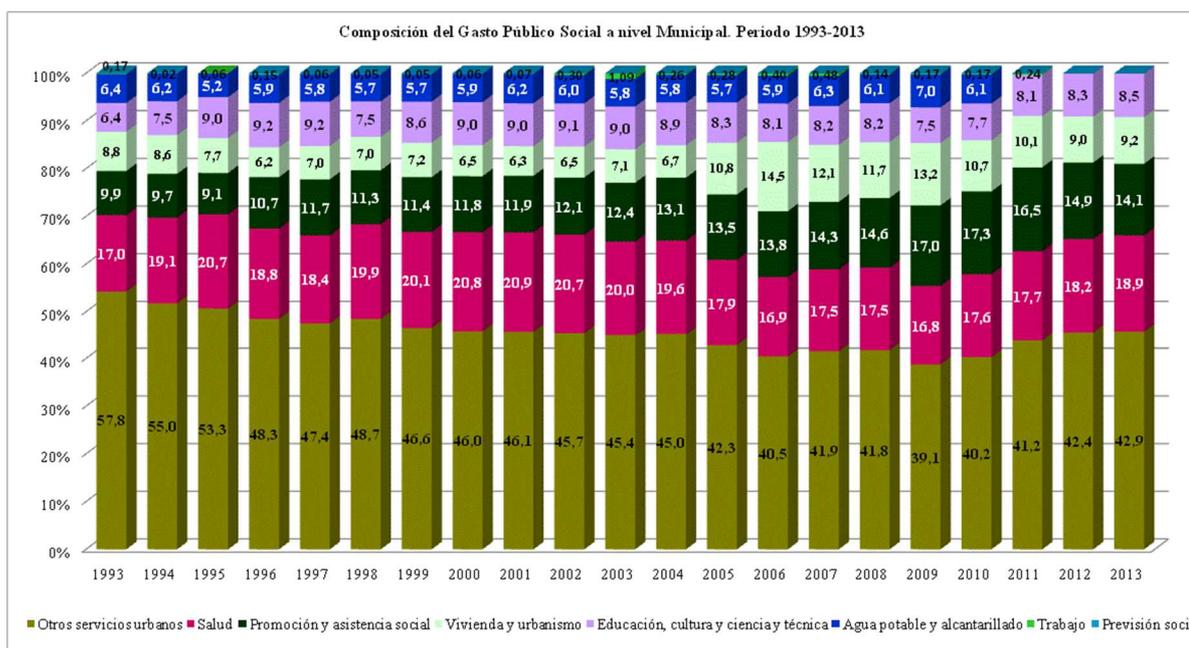
Gráfico N° 13



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

Por último a nivel municipal las erogaciones con mayor participación fueron las que corresponden a la función -otros servicios urbanos- propias de este nivel de gobierno las cuales consisten en acciones inherentes a otros servicios urbanos tales como: cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, entre otras. Las funciones de salud y promoción y asistencia social incrementaron su participación en un 11% y 23% respectivamente, en el periodo analizado. El resto de las funciones: educación, cultura y ciencia y técnica, vivienda y urbanismo, previsión social, agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, trabajo incrementaron su participación del 15% al 24% en 1993 y 2013 respectivamente.

Gráfico N° 14



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

C. IMPACTOS DEL GASTO SOCIAL⁴

La definición del tamaño del sector público en una determinada economía continúa siendo el eje de debates. Se encuentran quienes pugnan por un Estado mínimo, cuyas funciones deberían limitarse a la protección contra la fuerza, el robo, el fraude y el cumplimiento de los contratos. Y quienes promueven un Estado con un rol protagónico y múltiples funciones a fin de disminuir la desigualdad en la distribución inicial del ingreso, reduciendo la pobreza y favoreciendo la equidad. Lo cierto es que no hay una regla que establezca cuál es el tamaño óptimo del Estado. La realidad es que el tamaño de un Estado se vincula al rol que sus ciudadanos le quieran asignar y, no menos importante, al costo que estos estén dispuestos a solventar para lograrlo.

El Estado tiene tres grandes funciones que debieran ser su foco principal:

✓ La primera función es el rol de *asignación*, donde el Estado es responsable de intervenir en la forma en que la economía asigna sus recursos, ya sea directamente comprando y vendiendo bienes y servicios (educación, salud, seguridad, etc.), o indirectamente mediante subsidios, impuestos o transferencias.

✓ La segunda función es el rol de la *distribución* y se centra en la forma en que los bienes y servicios producidos en una sociedad son distribuidos entre los ciudadanos.

✓ La tercer y última función es la *estabilización*, bajo la cual el Estado es responsable de mantener el pleno empleo dentro de un escenario de estabilidad de precios

Es un supuesto básico de la teoría de Musgrave que cada gobierno desea la mejor distribución del gasto para disminuir las desigualdades iniciales entre los diversos estratos de la población, aumentando las oportunidades de los más pobres y reduciendo su vulnerabilidad. Para ello no es suficiente un incremento del gasto público per se, la diferencia principal con los países desarrollados es la eficiencia en su aplicación, es decir, sobre quién recae el gasto y cuán efectivo es dicho gasto.

Sin desconocer la existencia de objetivos extraeconómicos que justifican el gasto público en los sectores sociales, se enfocará el análisis a dos objetivos económicos: la eficiencia y la equidad.

Una política de gasto *eficiente* es cuando los recursos están asignados de modo de maximizar el bienestar social. En este sentido, se trata de saber en qué medida el esfuerzo que hace la población para pagar los tributos tiene su correlato en una adecuada provisión de bienes y servicios por parte del Estado.

Mientras que las intervenciones por motivo de *equidad* se justifican en dotaciones de factores y habilidades iniciales desiguales que impiden alcanzar asignaciones óptimas. La equidad es un concepto difuso, con connotaciones valorativas y políticas importantes. Por ello es relevante distinguir en la ejecución de políticas sociales los niveles en los cuales considerar la equidad de acceso que implica garantizar el ingreso al servicio, la equidad de capacidad de uso, que no sólo garantiza el acceso sino también la utilización adecuada de los servicios y la equidad de los resultados que garantiza la obtención de los resultados de las acciones o servicios.

Las políticas sociales de acuerdo con su diseño, modelo de intervención y agentes actúan con dinámicas distintas sobre los problemas y necesidades de la población, pueden ser *universales* y *focalizadas* destinadas a enfrentar la pobreza.

Los criterios que permiten identificar las políticas más adecuadas para la satisfacción de las necesidades de la población objetivo pueden estar dirigidos a toda la población, es decir universales o a grupos específicos, focalizadas. En estos últimos casos los recursos están aplicados directamente a los programas.

Las políticas *universales* son aquellas en que la simple condición de ciudadanos las hacen

⁴ LAVIGNE, Pablo Agustín y BOVE, Federico Manuel; “**Hechos estilizados del gasto público en Argentina**” y VARGAS DE FLOOD, Cristina; “**Gasto público social: conceptos y alcances**”.

meritorias y los sectores más típicos son educación y salud. El gasto de los programas universales se financia con recursos tributarios de rentas generales y la administración está concentrada en alguno de los tres niveles de gobierno. Más recientes son las políticas destinadas a enfrentar y reducir la pobreza, se trata de un conjunto de acciones llevadas adelante por el estado, que tienen como fin atender ciertas necesidades básicas y específicas.

Mientras que las políticas *focalizadas* consisten en concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios determinada a la que se pretende atender respecto una necesidad insatisfecha, a fin de elevar su impacto. Se basa en la segmentación del mercado y en la consecuente necesidad de respuesta mediante una oferta que se adecúe al segmento al que interesa llegar. Este grupo de políticas, conforman las redes de protección social diseñadas para mitigar y reducir los riesgos generados por la pobreza o coyunturales caídas de los ingresos.

Según diversos estudios, el gasto público focalizado como la inversión en cloacas y agua potable o los planes de empleo y protección social, es el que mayor efecto tiene en la igualación del bienestar.

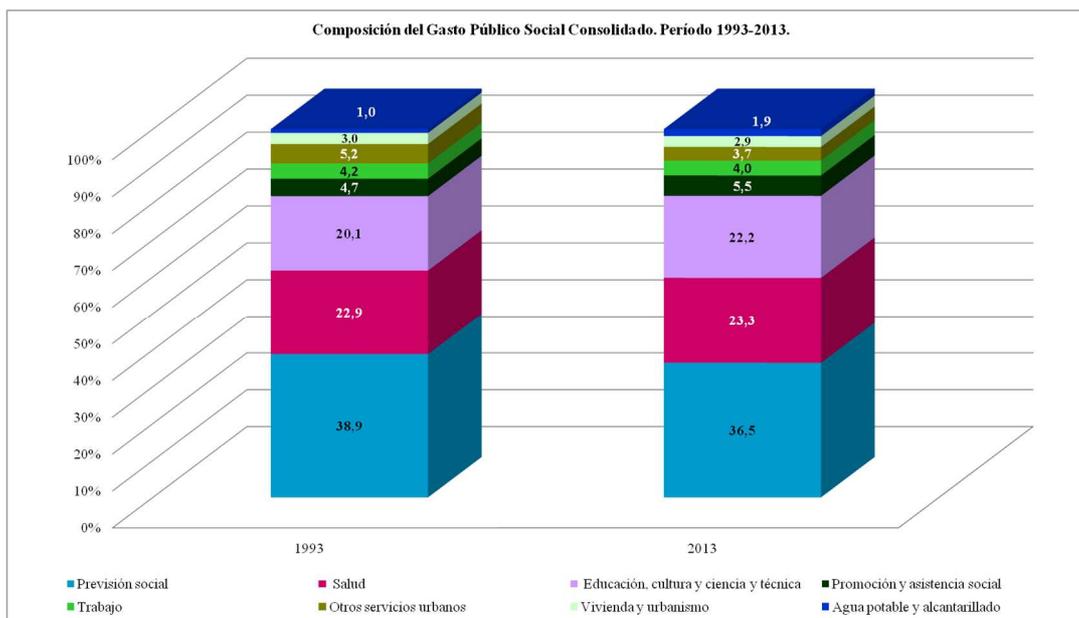
Uno de los argumentos más importantes en favor de la existencia de los programas sociales focalizados hacia los pobres es que supuestamente aumentan la **eficiencia y equidad en el gasto social** y, por tanto, aceleran la reducción de la pobreza. Este enfoque supone que la focalización de recursos en los más pobres sería seguido por el efecto derrame del crecimiento económico, que finalizaría favoreciendo a los pobres.

En un comienzo, parte de la literatura asumió que la focalización, per se, resolvería el problema de la eficiencia y equidad en el gasto social. Sin embargo, esto no está ocurriendo. Las críticas se orientan en dos sentidos, en primer lugar si el gasto estuvo efectivamente orientado hacia los pobres y en segundo lugar, si produjo los resultados esperados. En ambos se encuentran debilidades. En la llegada a los pobres, se detectan altos costos de focalización cuando ésta se realiza por procedimientos técnicamente aceptables, alta movilidad de la gente que limita la aplicación de los programas por tiempos prolongados, clientelismo político, existencia de grupos de presión, corrupción para la obtención de beneficios. En cuanto a los resultados, se observa que están relacionados con el diseño del programa y su impacto, en general, es escaso. Los beneficiarios no parecen exhibir cambios notables en sus condiciones de vida.

Una nueva clasificación de los programas sociales es la incluida en el concepto de protección social, que se define como un sistema diseñado para ayudar a personas u hogares para que puedan mitigar y enfrentar la pobreza o reducciones transitorias en sus ingresos. Tiene dos componentes: los programas de asistencia social (trasferencias y programas masivos de empleo) diseñados para ayudar a personas u hogares a reducir los riesgos de caídas de ingresos y de pobreza y los esquemas de seguridad social (seguro de vejez, de salud, de desempleo). Son acciones de inversión en capital humano que buscan evitar la exclusión social; brindan una red de protección y constituyen un trampolín para que los pobres puedan salir de esa condición. En este concepto se aglutinan los programas focalizados, los seguros sociales y el mantenimiento del capital humano.

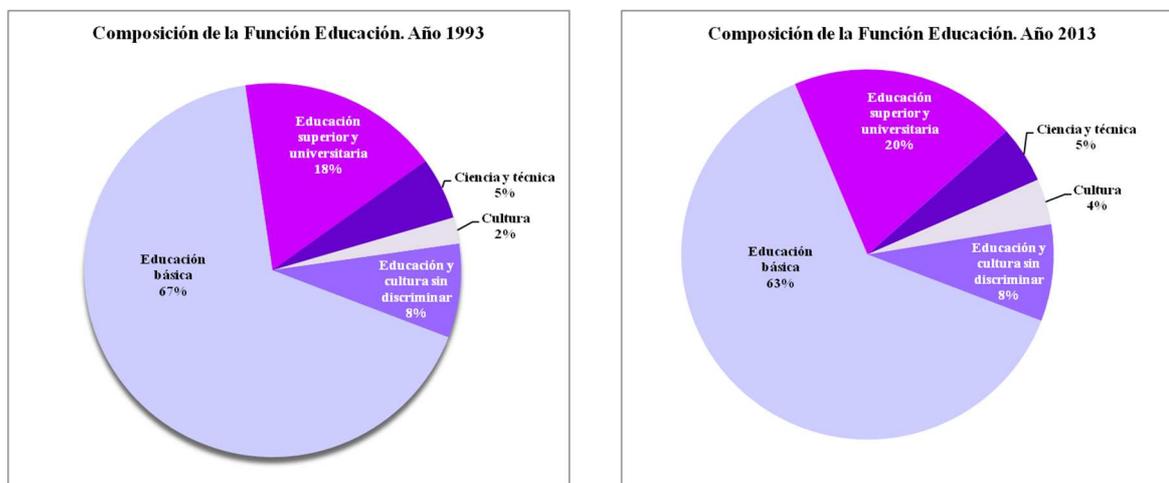
Las políticas sociales aplicadas en Argentina son universales. Los gastos en los programas universales típicos de educación y salud constituyen los flujos que van formando el capital humano, siendo ellos los que modelaron nuestra política social.

Los gastos universales tienen fuerte impacto redistributivo, especialmente la educación, ya que dentro del conjunto de subsidios que reciben los hogares de menores ingresos, dicho sector es el principal componente. En términos de gasto, los programas universales continúan conformando básicamente nuestro perfil de país, ya que demandan aproximadamente el 86% del total del gasto en sectores sociales, como se observa en el siguiente gráfico.



Para completar el análisis de las políticas universales se ha desagregado la función educación y salud a nivel consolidado. En los gráficos que se presentan a continuación se muestra el peso relativo de cada componente de las funciones comparando el comienzo y final del periodo bajo análisis.

Gráfico N° 16

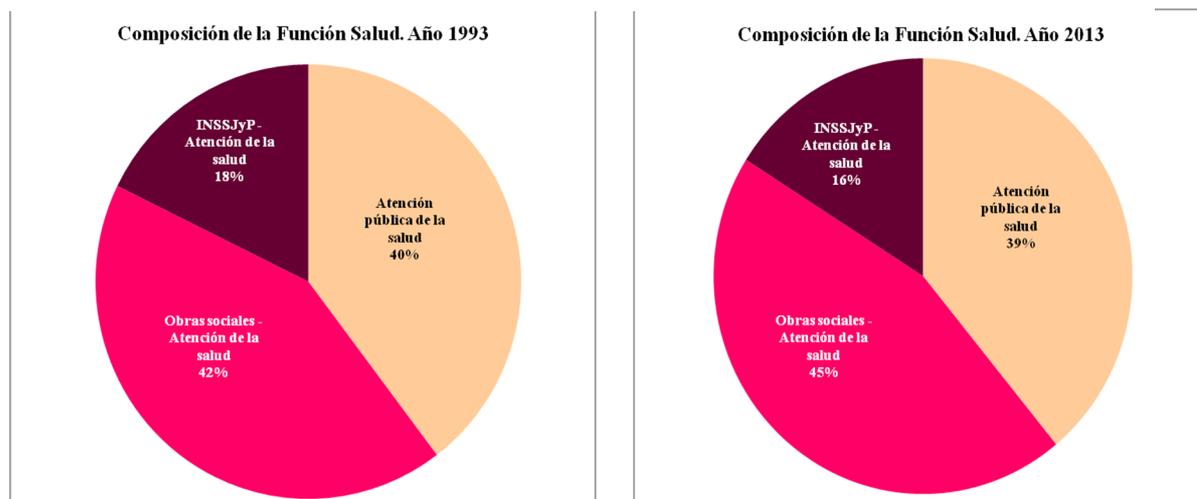


Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

Del gráfico se infiere que para el año 1993 el 67% de los gastos en educación se destinan a la educación básica, el 18% a educación superior y universitaria, correspondiéndole solo el 7% a ciencia y técnica y cultura. Con respecto al año 2013 la importancia de los componentes educación superior y universitaria y ciencia y técnica y cultura incrementaron su participación, reduciendo el de educación básica en un 4%.

Con respecto a la función salud se puede observar en el gráfico n° 16, que el gasto destinado a obras sociales y atención de la salud se incrementa de un 42% en 1993 a un 45% en 2013, mientras que las erogaciones del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –INSSJyP-, atención de la salud y atención pública de la salud presentan una disminución del 2% y 1% respectivamente.

Gráfico N° 17



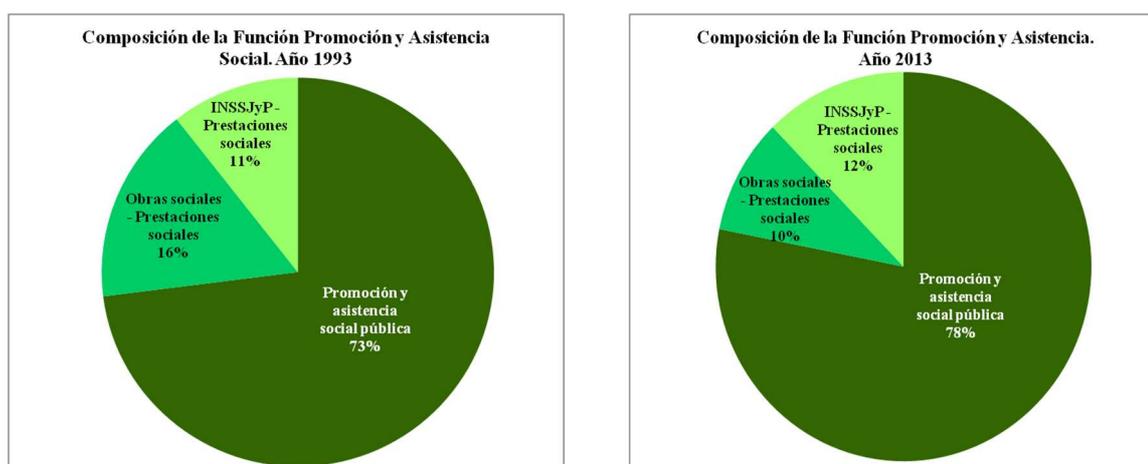
Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

El motivo de intervención del Estado en este tipo de políticas está más orientado a corregir problemas en la asignación de recursos, eficiencia, que a los de equidad. En salud, la necesidad y concurrencia al hospital determina la prestación y en educación la gratuidad garantizada por ley determina la oferta para todos los habitantes.

Para culminar el análisis se expone un gráfico que muestra la composición de la función Promoción y Asistencia social, siendo considerada como una política focalizada, las cuales permiten identificar a las personas que serán o no beneficiadas por algún programa social. Hay que recordar que esta función solo representa aproximadamente el 5% del gasto público social.

Del gráfico se deduce que las erogaciones en promoción y asistencia social pública representan el 73% para el año 1993, incrementando su participación al 78% en 2013; mientras que los gastos en obras sociales, prestaciones sociales, presentan una disminución en su participación del 16% al 10% en 1993 y 2013 respectivamente y por último el gasto del INSSJyP en prestaciones sociales incrementó su peso relativo en un 1%

Gráfico N° 18



Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos en la Dirección de Análisis de Política Fiscal y de Ingresos - Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo e Instituto Nacional de Estadísticas y Censos- INDEC.

CONCLUSIONES

El gasto público asume una extraordinaria importancia en la hacienda pública dado que se parte de un plan de gastos dado, contemplado en el presupuesto, y en función de ellos se ajustan los ingresos, lo cual limita la capacidad contributiva de la Nación.

El presupuesto de gastos del Estado está influido fundamentalmente, por la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Esto permite analizar las tendencias de los gastos en funciones determinadas, conocer en qué medida se cumplen funciones económicas o sociales; constituyéndose en un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político.

El presente trabajo ha descrito la evolución y composición del gasto público total consolidado en el período 1993-2013, el cual presenta un incremento real superior a 270%. Al desagregarlo por niveles de gobierno se infiere que el gasto público total a nivel nacional se incrementó en aproximadamente un 304,0%, a nivel provincial en un 238,4% y a nivel municipal en un 225,2%.

En relación a su participación en el PBI, gasto público total en los tres niveles de gobierno presentan un incremento.

El gasto público total ha sido estructurado en diversas finalidades con sus respectivas funciones, abarcando actividades propias de la administración pública, incluyendo los servicios proporcionados a la sociedad, además de los gastos de la administración pública asociados con la reglamentación, la gestión de la actividad económica y los gastos por intereses y comisiones de la deuda pública.

La finalidad que presenta la mayor participación en el gasto total en los tres niveles de gobierno son los servicios sociales, es decir el gasto público social. Este gasto representa el esfuerzo que realiza el Estado a fin de mejorar las condiciones de vida de la población y promover su bienestar colectivo, a través de múltiples acciones como la redistribución de ingresos, la formación de capital humano y la protección de los grupos más desfavorecidos, permitiéndole adquirir las capacidades necesarias para participar de su propio desarrollo.

Del análisis del gasto público social, el cual está destinado a brindar servicios de educación, cultura, salud, vivienda, agua potable y alcantarillado, promoción y asistencia social, trabajo, servicios urbanos, y a garantizar los seguros sociales; se infiere que para los tres niveles de gobierno ejecutor el gasto social se ha incrementado en más del 240% en el periodo analizado. En el caso de la Nación el gasto ascendió de \$58.654 millones en 1993 a \$242.485,6 millones en 2013, con respecto a su participación en el PBI, la misma fue de 16,4% en 1993 y de 28,4% en 2013. Las provincias incrementaron sus gastos y su participación en el PBI pasando de \$48.869 a \$167.789,0 millones en el periodo analizado, y de 12,5% a 18,3% del PBI. Y para los municipios, las erogaciones fueron en 1993 de \$8.940 millones y en 2013 de \$30.785,3 millones, y participación en el PBI en el periodo osciló entre el 3% y 4%.

Con respecto a las funciones que componen el gasto público social a nivel consolidado las previsiones sociales, educación y salud, representando aproximadamente el 80% en forma conjunta.

Al desagregarlo por niveles de gobierno el gasto en la función previsiones sociales representan más del 50% del mismo, le sigue salud cuyo gasto osciló entre el 20% y 23%, mientras que en educación, cultura y ciencia y técnica se dispuso entre el 9% y el 10% del gasto público social. Las otras funciones representan aproximadamente el 11%.

Hay que destacar que las provincias son las que prestan la mayor parte de los servicios del sector público en sus territorios, tienen a su cargo, entre otras funciones a la educación básica y media, la atención médica de mediana y alta complejidad, las cuales en el periodo analizado representan aproximadamente el 60% del gasto social a comienzo del periodo hasta llegar al 70% al final del mismo. Le sigue la función previsión social la cual perdió participación en un

20%. Otra función es promoción y asistencia social de sus habitantes, la cual incrementó su participación del 5,8% en 1993 al 9,5% en 2003, y luego fue decayendo hasta llegar a representar el 6,1% del gasto social en 2013.

Con respecto al resto de las funciones: agua potable y alcantarillado, vivienda y urbanismo, trabajo y otros servicios urbanos; presenta un comportamiento oscilado perdiendo participación, para el año 1993 del 10% y del 8% en 2013.

A nivel municipal, las erogaciones con mayor participación las cuales superan el 40%, fueron la que corresponden a la función -otros servicios urbanos-, propias de este nivel de gobierno las cuales consisten en acciones inherentes a otros servicios urbanos tales como: cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, entre otras. Las funciones de salud y promoción y asistencia social incrementaron su participación en un 11% y 23% respectivamente, en el periodo analizado. El resto de las funciones: educación, cultura y ciencia y técnica, vivienda y urbanismo, previsión social, agua potable y alcantarillado, trabajo, incrementaron su participación del 15% al 24% en 1993 y 2013 respectivamente.

Por último se trató de delinear dos objetivos económicos: la eficiencia y la equidad, que justifican el gasto en los sectores sociales. La idea es que cada gobierno desea la mejor distribución del gasto para achicar las desigualdades iniciales entre los diversos estratos de la población, aumentando las oportunidades de los más pobres y reduciendo su vulnerabilidad. Para ello no es suficiente un incremento del gasto público por sí sólo, sino el hecho de visualizar sobre quién recae el gasto y cuán efectivo es dicho gasto.

Las políticas sociales de acuerdo con su diseño, modelo de intervención y agentes actúan con dinámicas distintas sobre los problemas y necesidades de la población, pueden ser *universales* y *focalizadas* destinadas a enfrentar la pobreza.

Los criterios que permiten identificar las políticas más adecuadas para la satisfacción de las necesidades de la población objetivo pueden estar dirigidos a toda la población, es decir son políticas universales o a grupos específicos, las cuales se tratan de políticas de focalización

Las políticas sociales aplicadas en Argentina son universales. Los gastos en los programas universales típicos de educación y salud constituyen los flujos que van formando el capital humano, siendo ellos los que modelaron nuestra política social.

BIBLIOGRAFIA

- COGLIANDRO, G. y MELAMUD, A.; “*Análisis del gasto público social en el presupuesto nacional 2010*”. <http://www.noticiasnoa.com.ar>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. <http://www.cepal.org>.
- DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE POLÍTICA FISCAL Y DE INGRESOS, SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA Y PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO. <http://www.mecon.gov.ar>
- FILC, G. (Septiembre 2007), “*Hacia dónde va el gasto social nacional en la Argentina*”; Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento. <http://www.cipec.org>.
- “*Gasto Público Social en la Argentina*” (Diciembre 2002). Documento de trabajo N° 6. Fundación para el Cambio.
- “*Informe sobre el gasto social de la administración pública nacional. Cuarto trimestre 2014*” (Mayo 2015). Documento N° 14. Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.,
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS. <http://www.indec.gov.ar>.
- LAVIGNE, P. A. y BOVE, F. M., *Hechos estilizados del gasto público en Argentina*”, Palermo Business Review N° 11. Año 2014.
- MILLAN SMITMANS, P. (Año 2008) “Políticas Públicas y desigualdades regionales en la distribución del ingreso en la Argentina”. Revista Ensayos de Política Económica N° 2. <http://www.uca.edu.ar>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA DE POLÍTICA ECONÓMICA. SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA; “*El impacto Distributivo de la Política Social en la Argentina*”. Año 2002.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA. OFICINA NACIONAL DE PRESUPUESTO; “*Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional*”. Quinta edición. Año 2003.
- MOLINA, C. G. (Junio 2003). “*Gasto Social en América Latina*”. Serie de documentos de trabajo I-37. <http://www.publications.iadb.org>.
- MUSGRAVE, R Y MUSGRAVE, PB, “*Hacienda Pública*”. Teórica y aplicada, 5° edición. McGraw – Hill, España. Año 1991.
- NUÑEZ MIÑANA, Horacio, “*Finanzas Públicas*”, 2° edición, Macchi, Argentina. Año 1998.
- “*Peso relativo del gasto público argentino. Evolución, determinantes y efectos de su aumento*” (Octubre 2015). Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- VARGAS DE FLOOD, C. (Año 2008) “*Gasto Público Social: conceptos y alcances. Ensayos de Política Económica*”. Revista Ensayos de Política Económica N° 2. <http://www.uca.edu.ar>.