



Fecha de recepción: 27 de abril de 2022

Fecha de aceptación y versión final: 13 de julio de 2022

RInCE - Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas de La Universidad Nacional de la Matanza

Artículo de investigación

Una reflexión del gasto público argentino orientada a los servicios sociales¹

Autores:

Lucas Roberto Fenoglietto, María Sol Montenegro y

Joaquín Gustavo Palma Hernández²

Resumen: El presente artículo comprende un análisis pormenorizado de la composición de las erogaciones dinerarias realizadas por el Estado conocidas como “Gasto Público” haciendo especial énfasis en los servicios sociales de los últimos tres decenios de la historia Argentina. A través de esta investigación de tipo básica se intenta analizar las tendencias y resultados de dicho gasto y mostrar su evolución comparada en términos monetarios homogéneos. Para cumplimentar este objetivo general se plantearon como objetivos específicos el establecer las magnitudes absolutas y relativas y la evolución del gasto público funcional en el periodo objeto de análisis y por otro lado, darle seguimiento a determinados programas de la función “Promoción y asistencia social”, con permanencia en todos los lapsos que comprende el horizonte temporal íntegro de análisis, mostrando los volúmenes de recursos financieros aplicados y los resultados de la aplicación de indicadores de evaluación presupuestaria.

¹ El presente artículo es producto del proyecto de investigación titulado “La distribución del presupuesto en el Sector Público Nacional: un análisis empírico sobre la composición del gasto público por funciones. Análisis comparativo de los decenios 1993-2002, 2003-2012 y 2013-2022.” Con fecha de inicio 01/01/2021 y finalización 31/12/2022, radicado en Departamento de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Matanza y dirigido por el Dr. Martínez, Daniel Eduardo.

² Lucas Roberto Fenoglietto: Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM), Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Correo de contacto: lfenoglietto@unlam.edu.ar
María Sol Montenegro: Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Correo de contacto: mariamontenegro@alumno.unlam.edu.ar
Joaquín Palma Hernández: Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Correo de contacto: jpalmahernandez@alumno.unlam.edu.ar



Palabras claves: Economía pública – Gasto público de la administración y políticas relacionadas – Gasto público de la administración y programas de bienestar.

Clasificación JEL: H5 Gastos del Gobierno Nacional y Políticas Vinculadas.

Title: A reflection of Argentine public spending oriented to social services.

Abstract: This article includes a detailed analysis of the composition of the monetary expenditures made by the State known as "Public Expenditure" with special emphasis on social services in the last three decades of Argentine history. Through this basic research, we try to analyze the trends and results of said expenditure and show its comparative evolution in homogeneous monetary terms. To fulfill this general objective, the specific objectives were established to establish the absolute and relative magnitudes and the evolution of functional public spending in the period under analysis and, on the other hand, to follow up on certain programs of the "Promotion and social assistance" function, with permanence in all periods that comprise the full time horizon of analysis, showing the volumes of financial resources applied and the results of the application of budget evaluation indicators.

Keywords: Public economics - Public administration spending and related policies - Public administration spending and welfare programs.

Título: Um reflexo do gasto público argentino voltado para serviços sociais

Resumo: Este artigo inclui uma análise detalhada da composição dos gastos monetários realizados pelo Estado conhecidos como "Despesas Públicas" com especial ênfase em serviços sociais nas últimas três décadas da história argentina. Através desta pesquisa de base, procuramos analisar as tendências e resultados da referida despesa e mostrar a sua evolução comparativa em termos monetários homogêneos. Para cumprir este objetivo geral, foram estabelecidos os objetivos específicos de estabelecer as magnitudes absolutas e relativas e a evolução do gasto público funcional no período em análise e, por outro lado, o acompanhamento de alguns programas da "Promoção e assistência social



“função, com permanência em todos os períodos que compõem o horizonte temporal completo de análise, mostrando os volumes de recursos financeiros aplicados e os resultados da aplicação dos indicadores de avaliação orçamentária.

Palavras-chave: Economía pública - Gastos da administração pública e políticas relacionadas - Gastos da administração pública e programas de bem-estar

1. Introducción

Históricamente la población ha tenido necesidades que de manera aislada no podía satisfacer por lo que requería de la existencia de un Estado presente que pudiera hacerlo en su nombre. Estas, lejos de ser estáticas, presentan un gran dinamismo, mutando a lo largo de los años por distintos hechos como pueden ser la existencia de una guerra, un fenómeno climático o una pandemia como la que golpeó al mundo entero en el año 2020. Esas necesidades fueron tomando cada vez más incidencia en los presupuestos públicos de los distintos Estados democráticos. Por ello, fue indispensable que los funcionarios públicos repensaran si la forma en la cual se estaban realizando las erogaciones dinerarias conocidas como “Gasto Público” cumplimentaban los principios de eficacia, eficiencia, efectividad y economicidad, de modo que llegaran a atender la mayor cantidad de necesidades públicas posibles.

Este cambio paradigmático, en la República Argentina particularmente, se vio reforzado en el año 1992 con la sanción de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (en adelante, “SPN”). El mentado plexo normativo implementó un enfoque sistémico que modificó sustancialmente el funcionamiento administrativo financiero del SPN, pero, ¿la sanción de esta ley y sus posteriores reglamentaciones fueron suficientes? ¿El SPN logró ser eficiente a la hora de administrar los recursos públicos? ¿Las erogaciones dinerarias realizadas por el Estado lograron proteger a las personas necesitadas?



1.2 Objetivo de la investigación

A la luz de estos interrogantes, reviste vital importancia realizar un análisis empírico sobre la composición del gasto público haciendo foco en los servicios sociales de los últimos tres decenios que permita evidenciar las estructuras verticales de esa clasificación presupuestaria y las relaciones de ese tipo de gasto con el Producto Bruto Interno (en adelante, "PBI") y la población, todo ello para cada uno de los ejercicios y segmentos temporales mencionados.

2. Desarrollo

2.1 Marco teórico

Desde el inicio de la vida social, son necesarios el control y la regulación Estatal para lograr la justicia e igualdad entre todos los habitantes de un país. En este sentido, para poder alcanzar los mentados postulados se debe garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de la población, proceso para el cual se requieren recursos que posibiliten la realización de erogaciones dinerarias. Por lo previamente mencionado es que resulta relevante comprender qué es y cómo está compuesto el gasto público de una nación.

En el sector público, las decisiones relativas a la asignación de los recursos públicos se toman cuando "los ciudadanos eligen a sus representantes mediante un sistema de votación, los cuales votan, a su vez, un presupuesto público, y el dinero es gastado por diversos organismos administrativos" (Stiglitz, 2000). En este accionar, se presupone que los representantes del pueblo toman decisiones teniendo en consideración la premisa de velar por los intereses de sus representados por delante de sus preferencias personales. Esta práctica es aún más compleja de lo que aparenta toda vez que las necesidades de la



población crecen exponencialmente en número e intensidad, y difieren con el devenir de los tiempos como consecuencia del accionar de distintas variables.

En el caso particular de la República Argentina, cuando se analiza el gasto público hay que tener en consideración que este formará parte del presupuesto nacional y es por ello que se debe hacer mención a lo establecido en el artículo 12 de la Ley N° 24.156 citado a continuación: “Los presupuestos comprenderán todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio, los cuales figurarán por separado y por sus montos íntegros, sin compensaciones entre sí. Mostrarán el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generarán las acciones previstas” (Boletín Oficial de la República Argentina, 1992).

El gasto del sector público en general y el argentino en particular, interviene como un integrante de la demanda global y, por tanto, actúa como un determinante del nivel de empleo y del nivel de producción. Asimismo, dicho gasto tiene efectos redistributivos que pueden ser buscados deliberadamente por el Estado, alterando la composición del ingreso nacional y el bienestar de la colectividad.

Estas erogaciones dinerarias suelen ordenarse y presentarse a través de la utilización de distintos clasificadores los cuales facilitan, entre otras cuestiones, el desarrollo y la aplicación de los sistemas de programación y gestión del gasto público, y la determinación de prioridades, así como también establecer la responsabilidad en la administración de estos.



Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, el gasto público se puede clasificar según sus finalidades y funciones con el objeto de determinar los objetivos y los medios mediante los cuales se estiman alcanzar éstos. En este sentido, se han estructurado cinco finalidades con sus respectivas funciones (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la República Argentina, 2016), a saber:

- I.**Administración gubernamental.
- II.**Servicios de defensa y seguridad.
- III.**Servicios sociales.
- IV.**Servicios económicos.
- V.**Deuda pública.

Resulta relevante comprender qué es y cómo está compuesto el gasto público de una nación, haciendo foco especialmente en el gasto social, lo que atañe al presente artículo.

2.2 Materiales y métodos

Con el objetivo de lograr un análisis pormenorizado del gasto del sector público argentino, resulta interesante interpretar cómo este evolucionó durante las últimas décadas y para ello, se pueden establecer tres períodos. El primero de ellos tiene lugar durante la década del 90 hasta la crisis del 2001, específicamente desde el año 1993 hasta el año 2002 mientras que el segundo se enmarcaría desde el año 2003 hasta el año 2012 y, finalmente, el último entre el año 2013 y el 2019.

Durante el primer período, el gasto se mantuvo estable, pero en el segundo ocurrieron algunos descensos relevantes (tanto en el año 2005 y 2006) y, por último, para el tercer decenio hay que tener en cuenta que, según las series estadísticas del Ministerio de Economía de la Nación, el gasto público del sector público argentino aumentó, medido a precios



constantes, de \$163.482,69 millones en el año 2012 a \$203.662,12 millones en el año 2013. Es decir que, al comienzo del tercer período, el gasto superó la barrera de los doscientos mil millones y se mantuvo por encima de dicho monto el resto de los años.

Por otro lado, hacia fines del primer período analizado se observa un resultado financiero negativo y creciente. En el año 2001 se presentó el peor resultado financiero del período, llegando a un -3,59% del PBI. En dicho año, la crisis había traído consecuencias graves para el país, con un crecimiento en el desempleo, un aumento en la pobreza y una baja constante en el PBI, el cual a partir de 1998 comenzó a descender.

Una de las causas de la expansión del gasto, fue el empleo público, el cual aumentó un 57,2%, de 2,2 a 3,4 millones entre el 2000 y el 2015. “El empleo creció en los tres niveles de gobierno: en el nacional el 53,3%, en las provincias el 67% y en las municipalidades el 25%. En la década anterior (1990-2000) el empleo público había crecido 15%. En 2016 el empleo público total fue equivalente al 35,5% del empleo total registrado, al 55% del empleo privado registrado y al 7,92% de la población total” (Porto, 2020).

Además del último factor mencionado, otra de las causas del aumento del gasto durante el segundo lapso de tiempo analizado fueron los beneficios previsionales en donde el número de beneficiarios pasó de 3,3 millones en el año 2006 a 6,3 millones en el 2015. Es decir que estuvo próximo a duplicarse el número y esto guarda una ligación importante con la obtención de recursos por parte del Estado a partir de la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, comúnmente llamadas “AFJP”, lo cual permitió aumentar el gasto en jubilaciones. Este fenómeno, además, se encontraría enmarcado en una tendencia regional de ampliar la cobertura previsional de los deciles de ingreso más bajos de



la población, con el foco puesto en universalizar el ingreso jubilatorio. Esto habría colaborado a aumentar la cobertura al flexibilizar los requisitos de ingreso al sistema previsional, especialmente para sectores en la informalidad laboral o con aportes insuficientes, con un importante sesgo progresivo. Sin embargo, cabría destacar que estas modificaciones contribuyeron también a agregar complejidad al régimen previsional debido a la implementación de regímenes de excepción y agregando una mayor dependencia del sistema jubilatorio respecto a las rentas generales que ponen en duda tanto la sustentabilidad del sistema, así como efectos distributivos pocos claros o incluso no deseados (Veza & Rofman, 2021).

Respecto al gasto en educación, pueden destacarse diversas tendencias a lo largo de las últimas décadas en las erogaciones del Estado Nacional. Podemos visualizar un estancamiento con una leve tendencia al alza durante la década de los noventa, con una caída abrupta fruto de la crisis de 2001, encontrándose en 2002 en valores reales similares a los de 1993. Desde este punto puede observarse un crecimiento sostenido hasta su estancamiento en términos reales para 2013. Finalmente, comenzaría a reducirse hacia 2017 en adelante.

Esta dinámica atiende a varios factores. Por un lado, algunos autores destacan el rol del desempeño económico, mostrando el gasto en educación y cultura como un componente fuertemente procíclico, en línea con el crecimiento económico de la Argentina (Rivas & Dborckin, 2018). Dentro de esto, deben considerarse el crecimiento de los recursos públicos vía aumento de la presión tributaria junto con la estatización de recursos previsionales previamente mencionamos. Esto vincula además el gasto en educación con el nivel de recaudación y la relación entre el Estado Nacional y los Provinciales en el marco del esquema de Coparticipación Federal de recursos. Por otro lado, deben considerarse los cambios en el marco regulatorio que atañe a este tipo de gasto. El punto más relevante



a tener en cuenta sería la entrada en vigor de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2006) en 2006, disponiendo alcanzar para 2010 un gasto del 6% del PBI en educación, ciencia y tecnología. A fines del mismo año, además, se sanciona la Ley N° 26.206 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2006) que establece un piso de 6% del PBI en gasto educativo.

Por otro lado, y continuando con el análisis del gasto en educación cabe destacar la disparidad existente entre provincias enfatizada por los autores señalados con anterioridad. Esto estaría vinculado con su capacidad fiscal e ingresos tributarios, sugiriendo en estos autores una correlación positiva entre los recursos fiscales per cápita y el gasto en educación. Esto reflejaría disparidades fiscales y de ingreso, sumado a desigualdades que partirían del esquema coparticipado de distribución de recursos (Rivas & Dborkin, 2018). Aun teniendo en cuenta estos inconvenientes, cabría señalar que algunos autores señalan el rol igualador del gasto en educación, siendo éste progresivo para todos los niveles educativos (Adrogué & Orlicki, 2021). Por último, también tuvieron un papel importante las transferencias a los privados, donde una gran parte estaba destinada a subsidios de servicios públicos.

En el tercer período bajo análisis el gasto público total pasó a representar, por ejemplo, un 47% del PBI en el año 2016 y un 51% en el 2017, siendo este el punto más alto. Además, una de las medidas más relevantes con relación al gasto público durante estos años fue la Ley N° 27.428 de Responsabilidad Fiscal (Boletín Oficial de la República Argentina, 2018), según la cual el gasto primario corriente no puede incrementarse por encima de la inflación y no se puede contratar personal público por encima del crecimiento de la población. Esta ley se implementó para garantizar la solvencia fiscal de las cuentas públicas y de esa manera poder reducir el gasto público.



Adicionalmente, un punto fundamental a la hora de hablar del gasto público en Argentina es la cantidad de recursos que se destina a los servicios sociales, ya que es una de las finalidades que presenta una mayor cuantía en el presupuesto.

Según el clasificador por finalidades y funciones, los servicios sociales incluyen los siguientes ítems:

- I.** "Salud: Acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad.
- II.** Promoción y asistencia social: Acciones inherentes 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.
- III.** Seguridad social: Acciones inherentes a complementar 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 asignaciones familiares y las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad.
- IV.** Educación y cultura: Acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer necesidades del individuo.
- V.** Ciencia y técnica: Acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de



postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.

VI. Trabajo: Acciones inherentes a la conciliación, armonía y equilibrio del capital y trabajo. Promoción de las relaciones laborales. Normalización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores.

VII. Vivienda y urbanismo: Acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística.

VIII. Agua potable y alcantarillado: Acciones inherentes a la ingeniería sanitaria, provisión de agua potable y sistemas de eliminación de excretas.

IX. Otros servicios urbanos: Acciones inherentes a otros servicios urbanos tales como: cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, entre otros.”

2.3 Resultados

A continuación, se presenta la Tabla 1 en donde pueda visualizarse la evolución año tras año tanto del gasto público total del Sector Público Argentino no Financiero como de los gastos en servicios sociales de dicho sector. Asimismo, en la tercera columna se demuestra cuánto representan los gastos en servicios sociales sobre el gasto total:



Tabla N° 1. Gastos Totales y Gastos en Servicios Sociales del Sector Público Argentino

Año	Gastos Totales SPA	Gastos en Servicios Sociales SPA	Gastos en Servicios Sociales SPA / Gastos Totales SPA
1993	\$ 63.868	\$ 28.898	45%
1994	\$ 71.116	\$ 30.377	43%
1995	\$ 71.556	\$ 29.153	41%
1996	\$ 72.633	\$ 29.226	40%
1997	\$ 76.884	\$ 32.322	42%
1998	\$ 81.429	\$ 55.637	68%
1999	\$ 85.380	\$ 36.983	43%
2000	\$ 84.568	\$ 37.412	44%
2001	\$ 86.525	\$ 37.270	43%
2002	\$ 80.580	\$ 29.319	36%
2003	\$ 98.673	\$ 33.038	33%
2004	\$ 116.905	\$ 37.315	32%
2005	\$ 87.241	\$ 44.748	51%
2006	\$ 96.428	\$ 50.119	52%
2007	\$ 115.071	\$ 53.350	46%
2008	\$ 125.793	\$ 57.109	45%
2009	\$ 135.595	\$ 63.009	46%
2010	\$ 144.691	\$ 65.025	45%
2011	\$ 161.991	\$ 70.587	44%
2012	\$ 163.483	\$ 71.761	44%
2013	\$ 203.662	\$ 76.752	38%
2014	\$ 211.871	\$ 75.441	36%
2015	\$ 220.538	\$ 82.101	37%
2016	\$ 207.087	\$ 76.825	37%
2017	\$ 233.114	\$ 79.598	34%
2018	\$ 212.714	\$ 54.205	25%
2019	\$ 203.150	\$ 51.283	25%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Ministerio de Economía de la República Argentina. En millones de pesos de 1993.

Del análisis de la Tabla 1, se desprende que en todos los años el gasto en servicios sociales representa una gran parte del gasto total. Hacia fines del primer decenio, los servicios sociales representan entre el 43% y el 44% del gasto total, pero en el año 2002 sufren una



disminución, hasta llegar al 32% en el año 2004, lo cual se vincula íntimamente con la fuerte crisis sufrida en el país en esa época. Además, producto de dicha crisis se ocasiona una disminución del gasto en servicios sociales, tales como educación, jubilaciones, salud y reducciones de sueldo de empleados estatales.

Adicionalmente, en la órbita de los gastos sociales, en el año 2002, se implementó el “Plan Jefes y Jefas de Hogar”, a través del cual se otorgaban \$150 (PESOS CIENTO CINCUENTA) a jefas y jefes de hogar que se encontraban desocupados con hijos menores de 18 años a cargo, o personas con discapacidad sin límite de edad. Posteriormente, en el año 2004, se decidió que el mentado plan tenga dos opciones: la primera consistía en que el beneficiario podía optar por el seguro de capacitación y empleo hasta conseguir un trabajo mientras que la segunda era ser parte del “Plan Familias por la Inclusión Social”, el cual resulta en el antecedente de una de las políticas sociales más importantes de los últimos años, la “Asignación Universal por Hijo” (en adelante, “AUH”).

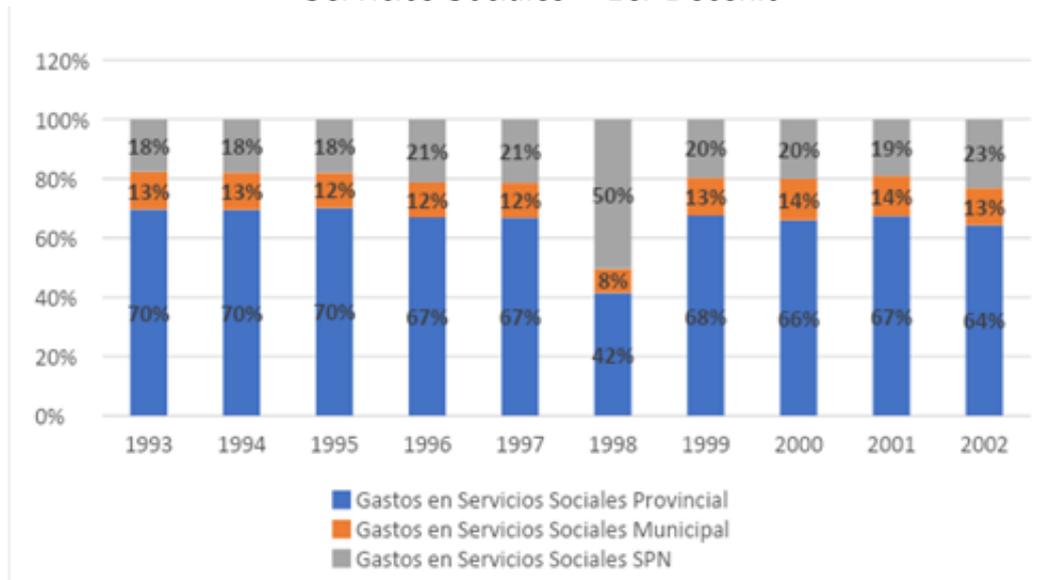
En los años siguientes, ya en el segundo período analizado, el aumento del gasto se ocasionó debido al incremento de las erogaciones en el sistema previsional y por la implementación de la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075. Juan Carro explica que mediante esta ley se establecieron metas de gasto en educación, ciencia y tecnología hasta alcanzar en el año 2010 el equivalente al 6% del PBI y también este objetivo representó una gran parte del gasto social durante los años venideros. Además, otras causas del aumento del gasto fueron el incremento de las jubilaciones por las moratorias previsionales, la creación en el año 2009 de la AUH, y la implementación en el año 2011 de la “Asignación Universal por Embarazo para la Protección Social” (Carro, 2021).



En el último lapso de tiempo analizado, un motivo importante del aumento del gasto social fue la Ley de Reparación Histórica implementada en el año 2016, la cual tuvo como objetivo solucionar los juicios de jubilados y pensionados por el reajuste de sus haberes jubilatorios. Asimismo, según el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (en adelante, "CIPPEC") los gastos que más peso tuvieron durante dicho período fueron los intereses de la deuda y las jubilaciones, por lo que podemos llegar a la conclusión que, dentro de los servicios sociales, la seguridad social fue el más relevante (CIPPEC, 2020).

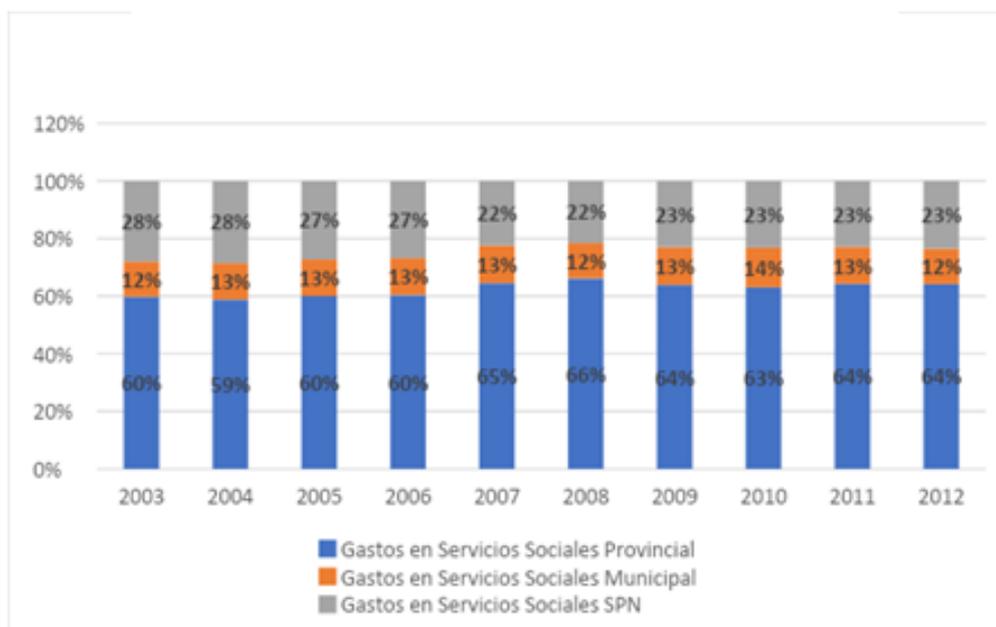
Por otro lado, la Tabla 1 anteriormente presentada, contiene datos que reflejan en la segunda columna, el gasto en servicios sociales del sector público argentino, pero este incluye el gasto en servicios sociales a nivel provincial, a nivel municipal y del sector público nacional, por lo que a continuación se presentan tres gráficos donde podemos se define la participación de cada uno de esos niveles de gobierno en el gasto total de servicios sociales:

Gráfico N° 1. Participación de cada nivel de Gobierno en el Gasto total de Servicios Sociales – 1er Decenio



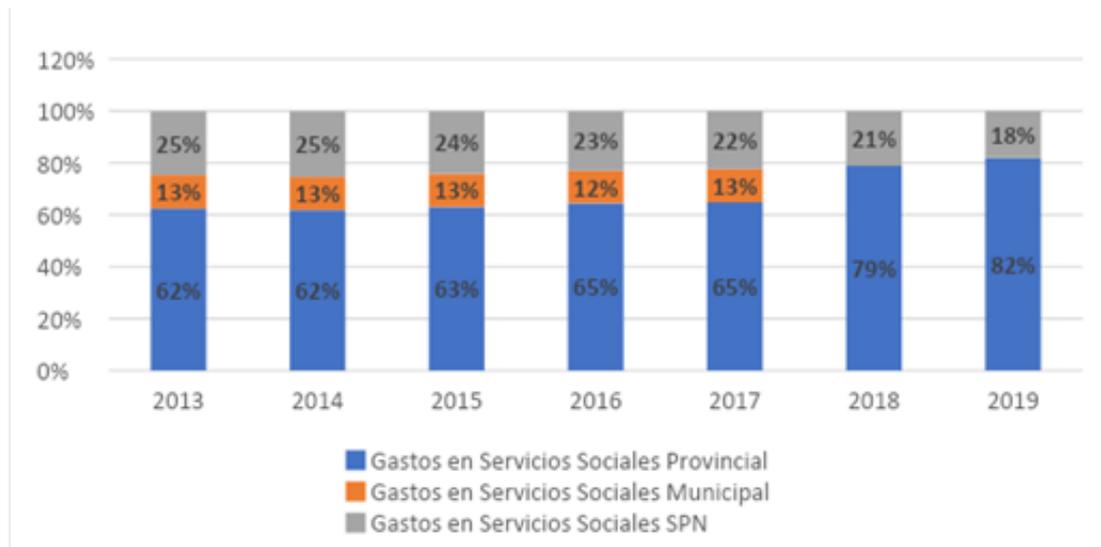
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Nación Argentina

Gráfico N° 2. Participación de cada nivel de Gobierno en el Gasto total de Servicios Sociales – 2do Decenio



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Nación Argentina.

Gráfico N° 3. Participación de cada nivel de Gobierno en el Gasto total de Servicios Sociales – 3er Decenio



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Ministerio de Economía de la Nación Argentina.

Tal como se puede visualizar en los gráficos expuestos, las provincias son las que tienen a su cargo la mayor parte del gasto en servicios sociales. Además, resulta interesante destacar las principales funciones en las que gasta cada nivel de gobierno y para ello, Guadalupe Agüero, en el informe denominado el “Gasto Público Social en Argentina”, describe que las principales funciones de la Nación en las provincias se limitan al funcionamiento de las universidades, las fuerzas de seguridad, los planes federales de servicios de vivienda, diferentes subsidios sociales, pensiones, jubilaciones, retiros y seguros de desempleo (Aguero, 2016).

Por su parte, las provincias tienen la mayor parte del gasto ya que se encargan de diferentes funciones, por ejemplo, la educación básica y media, la salud, y también brindan apoyo y protección a personas necesitadas o aportan dinero a instituciones con fines sociales.



Por último, con relación a los municipios, estos generalmente se encargan de acciones de otros servicios urbanos, que tal como indica el Manual de Clasificaciones Presupuestarias, son aquellas acciones inherentes a cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, entre otros.

Analizando la tendencia de los últimos años, se puede concluir que el país sigue con un alza en el gasto público y actualmente, las erogaciones en servicios sociales continúan representando la mayor parte del gasto total. Es decir que el Estado debe realizar un gran esfuerzo, año tras año, para poder paliar las vulnerabilidades de los grupos más necesitados y lograr una distribución más equitativa de la riqueza.

En Argentina, teniendo en cuenta los niveles de pobreza, la desigualdad de los ingresos y los inconvenientes sociales que sufre la población a diario, se torna necesaria una redefinición de la gestión y el control de las políticas sociales, para lograr acciones que promuevan la equidad y el bienestar social, a pesar de muchas circunstancias negativas que influyeron y que el país sufrió en los últimos años, como por ejemplo la pandemia de COVID 19, la cual afectó a todos los países del Mundo y ocasionó que los gobiernos hayan tenido la necesidad de destinar gran parte de sus recursos para brindar el apoyo que la sociedad requería.

En cuanto al concepto de pobreza, mencionado anteriormente, es necesario definir que la pobreza se entiende como aquella incapacidad de una persona para alcanzar un mínimo nivel de vida. La misma tiene un papel central en nuestro país y su erradicación ha sido una promesa de la mayoría de los gobernantes. Este objetivo podría visualizarse como una obligación tanto ética como social, ya que resulta una falta de aprovechamiento de los recursos humanos del país y su reducción es un aspecto fundamental para lograr el desarrollo económico del país.



Las causas de estas problemáticas son múltiples y a lo largo de las últimas décadas, en Argentina, se han vivido situaciones críticas que han colaborado con el incremento de los índices de pobreza.

Con el objetivo de estudiar la evolución de los índices de pobreza en los últimos años, se puede mencionar que, durante la década del 90, el país terminaba de atravesar la hiperinflación ocasionada a fines de los años 80. Una vez que se pudo estabilizar dicha situación, la pobreza se redujo y según Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, en mayo de 1992 el índice de pobreza era de un 29,7% (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019). Esto se debió a la expansión de la economía entre 1991 y 1994.

Si bien esa reducción de la pobreza se logró gracias a las políticas del Estado, estas no resultaron finalmente en un éxito para el país. El cambio se impulsó bajo la conocida "Reforma del Estado" la cual trajo como consecuencia la privatización de empresas estatales, el despido de trabajadores, capitalización de los créditos por parte de los acreedores del Estado, la desregulación de las empresas privadas, etc. Además, se llevaron a cabo otras medidas como la apertura de la economía y el Plan de Convertibilidad. Todo este conjunto de modificaciones trajo un cambio en la estructura social del país.

Los resultados de esas medidas resultaron en una gran precarización de las condiciones de contratación de los empleados y altos niveles de desempleo. Se alcanzaron niveles muy elevados de pobreza, los cuales coinciden con la etapa más recesiva de la historia, donde el país sufría además un serio déficit fiscal y externo.

En el período 1998-2002, la situación se agravó y el índice de pobreza alcanzó un 65,5%. Los sectores más vulnerables experimentaron condiciones críticas en esta etapa y los que aún podían mantener su empleo lo hacían en condiciones inestables.



Luego de haber superado la crisis del 2001, la pobreza comenzó a disminuir, llegando al 62% en mayo del 2003 y, además, es importante destacar que tuvo un descenso mayor al 25% desde mayo del 2003 al segundo semestre del 2007, alcanzando el 36,7%, fenómeno que se atribuye a las políticas de recomposición de ingresos llevadas a cabo. Posteriormente, la pobreza siguió cayendo, hasta alcanzar un 26% en el 2011 y se mantuvo estable hasta el segundo semestre del 2013.

Durante el 2014 ocurrió una suba que ocasionó que la tasa de pobreza ascienda al 32% pero luego, se redujo en el primer semestre del 2015 al 29,8%. “Desafortunadamente, no existe información del segundo semestre de 2015 y del primer trimestre de 2016. El primer dato para 2016 (30,8%) corresponde al semestre móvil compuesto por los dos trimestres intermedios del año. Al no disponer de datos del semestre final de 2015 y del trimestre inicial de 2016, el paso de 29,8% a 30,8% no refleja el impacto total de la retracción económica de 2016, la que fue más fuerte a comienzos de ese año. En cualquier caso, no parece que el salto en la tasa de pobreza de comienzos de 2016 haya ido más allá de los 3 o 4 puntos porcentuales.” (Gasparini, Tornarolli y Gluzmann, 2019). Por último, en el año 2017, se redujo la pobreza llegando a un 25,5% pero en los primeros meses del año 2018 volvió a aumentar.

La irrupción de la pandemia de COVID-19 en el año 2020 ocasionó situaciones de vulnerabilidad en gran parte de la población y el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (en adelante, “INDEC”) arrojó como dato que, para el promedio del segundo semestre del año 2020, la pobreza alcanzó al 42% de las personas, pero la Universidad Católica Argentina (en adelante, “UCA”), a través de un análisis del desagregado por trimestre, informó que la pobreza llegó a un 45,2% en el período octubre-diciembre.



Respecto a este último punto, se vieron creados nuevos programas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) o la Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP) junto con la implementación de la Tarjeta Alimentar. Los objetivos puntuales de estos programas fueron salvaguardar sectores del empleo formal de los efectos de la recesión y apuntalar los ingresos de sectores de menores ingresos o bajo informalidad laboral (Schipani, Zarazaga, & Forlino, 2021).

De esta forma, así como se han creado nuevos programas sociales para superar la pandemia de COVID-19, durante los últimos años han surgido diversos tipos de ayuda social con el objetivo de atenuar las consecuencias de las crisis económicas. Como ya se ha mencionado anteriormente, el gasto en servicios sociales representa la mayor parte del presupuesto del país, y para ello se puede notar en el Gráfico 4 a continuación, la magnitud que este tiene en comparación a los otros conceptos que forman parte del gasto público. Estos datos pertenecen al año 2019, último año del periodo de análisis comprendido:

Gráfico N° 4. Gasto público argentino



Fuente: Presupuesto Abierto, Sitio del Ciudadano³

³ Los importes están expresados en millones de pesos sin aplicaciones financieras ni contribuciones y gastos figurativos. (Nota de los autores).



Un dato para destacar es que, dentro de los servicios sociales, el concepto que se impone con más fuerza para el año 2019 es el de Seguridad Social, con un 77,99%. Esta tendencia, donde la seguridad social acumula la mayor parte del gasto social, es continua y persiste en Argentina desde hace varias décadas.

Gráfico N° 5. Servicios sociales



Fuente: Presupuesto Abierto, Sitio del Ciudadano⁴

Los programas que se encuentran dentro de la función Seguridad Social son llevados a cabo, principalmente por la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, "ANSES") y la Agencia Nacional de Discapacidad.

Por su parte, la ANSES se encarga de todas aquellas prestaciones previsionales relacionadas a jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares (AUH y por Embarazo para Protección Social), seguros de desempleo, entre otros. Y la Agencia Nacional de Discapacidad brinda

⁴ Los importes están expresados en millones de pesos sin aplicaciones financieras ni contribuciones y gastos figurativos. (Nota de los autores).



pensiones económicas no contributivas a personas que se encuentren en invalidez laboral y en una situación de vulnerabilidad socioeconómica.

Durante el año 2019, según la Universidad Católica Argentina, el 33,4% de los hogares del país recibió algún programa de asistencia social y ese porcentaje traducido en porcentaje del total de la población, representa el 44%. Es decir, que casi la mitad de la población argentina recibió durante el 2019 un plan de ayuda social (UCA, 2021).

Estos datos que dejan entrever la gran porción de gasto público que se destina a la asistencia social, ocasionan el cuestionamiento acerca de por qué siguen siendo tan altos los porcentajes de la población que necesita ayuda, si hace décadas se intenta poder solucionar dicha problemática. La gran mayoría de los programas que se otorgan no tienen contraprestación alguna y esto provocó una desigualdad y un aumento en la pobreza estructural. Si bien toda la población cuenta con el derecho a la asistencia para poder superar situaciones de vulnerabilidad, los resultados demuestran que el tipo de políticas llevadas a cabo hasta el momento no han podido solucionar los grandes niveles de pobreza que están presentes y tampoco generaron un aumento en el empleo genuino.

3. CONCLUSIÓN

Como corolario del análisis desarrollado es que se puede concluir que durante las últimas tres décadas se han suscitado distintos eventos que han logrado tener un impacto en la política fiscal Argentina y un crecimiento del gasto público que ubica a la Nación dentro del grupo de países que poseen el mayor nivel de erogaciones públicas de la región, situación que no se traduce en una eficiencia equivalente a la que tiene países como Suiza o Canadá. Es pertinente resaltar un quiebre de tendencia respecto del gasto social y la tasa de pobreza donde, hacia



2013, la evolución de la pobreza pasaría a reaccionar de manera débil frente a incrementos en el gasto social, en contraste con tendencias descendentes de manera sostenida en el resto de la región (Schipani, Zarazaga, & Forlino, 2021). Estos mismos autores señalan la relevancia de la desigualdad en la distribución del gasto social entre grupos etarios: un importante incremento, como se hizo mención anteriormente, de pensiones no contributivas fruto de la expansión del sistema previsional. Esto genera una desproporción respecto del gasto social que reciben los grupos etarios que no forman parte de la población económicamente activa, al ser más elevado el gasto destinado a adultos mayores que a atender a niños y adolescentes. Otro factor que atribuyen estos mismos actores lo constituyen las dificultades para acceder a públicos objetivos de las políticas sociales, ampliando el rol de las cooperativas y movimientos sociales en la distribución del gasto social. Esta situación generaría una disparidad en el acceso a la ayuda social y provocaría tensiones entre el gasto destinado a la economía informal y popular frente al destinado a apuntalar la economía formal.

También sería importante considerar, cierta volatilidad en la normativa respecto al gasto social, especialmente en el sistema previsional. Esto generaría efectos contradictorios a lo largo del tiempo en su capacidad redistributiva (Veza & Rofman, 2021) y generaría presiones a la sustentabilidad del sistema y su capacidad para cumplir efectivamente con los sectores de más bajos ingresos.

Finalmente, además del gran aporte que otorga un análisis sobre el tamaño del gasto social con relación al PBI del país, es muy importante estudiar con gran observación la composición de dicho gasto. A partir de allí, los mandatarios podrán notar a qué partes se está destinando el gasto y cuán efectivo fue. Como ya se mencionó anteriormente, y en vistas de los resultados y datos actuales, resulta necesaria una



redefinición de la gestión y el control de las políticas sociales, con el objetivo de lograr, el principal propósito del gasto público que se analizó al principio del presente estudio: alcanzar la equidad, la igualdad en la distribución de los ingresos y satisfacer las necesidades básicas de la población.

4. REFERENCIAS

- Adrogo, C., & Orlicki, E. (2021). ¿Cuán igualador es el gasto público en educación en Argentina? Un análisis para 2017. *Del Prudente Saber Y El máximo Posible De Sabor*, (14), 61–76. <https://doi.org/10.33255/26184141/1111>
- Agüero, G. (2016). *Gasto Público Social en Argentina*. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado de: https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/8710/agero-heredia.pdf [Acceso 20/6/2022]
- Boletín Oficial de la República Argentina. (1992). *Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional*.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2006). *Ley N° 26.075 de Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología*.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2006). *Ley N° 26.206 de Educación Nacional*.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2018). *Ley N° 27.428 del Régimen Federal de responsabilidad fiscal y buenas prácticas de gobierno*.
- Carro, J. (2021). *¿Por qué crece el gasto público? La Ley de Wagner en el caso argentino*. *Revista De Economía Política De Buenos Aires* (22).



CIPPEC, C. d. (2020). *GPS del Estado. Radiografía y balance de la Administración Pública Nacional 2015 – 2019*. Recuperado de: <https://www.cippec.org/publicacion/gps-del-estado-radiografia-y-balance-de-la-administracion-publica-nacional-2015-2019> [Acceso 20/6/2022]

Gasparini, L., Tornarolli, L. y Gluzmann, P. (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.

Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la República Argentina. (2016). *Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (Sexta ed.)*.

Porto, A. (2020). *Evolución del sector público argentino en el largo plazo*. (U. N. Plata, Ed.) Documentos de Trabajo del CEFIP (36).

Rivas, A., & Dorkin, D. (2018). *¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina?* Documentos de Trabajo (162).

Schipani, A., Zarazaga, R., & Forlino, L. (2021). *Mapa de las Políticas Sociales en la Argentina. Aportes para un sistema de protección social más justo y eficiente*. CIAS + Fundar. Recuperado de: <https://www.fund.ar/publicacion/mapa-politicas-sociales/>

[Acceso 20/6/2022]

Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*.

Universidad Católica Argentina. (2021). *Crisis del Empleo, Pobreza de Ingreso y Privaciones Sociales Estructurales*. Argentina Urbana 2020-2021.

Veza, E., & Rofman, R. (2021). *El impacto distributivo de las políticas previsionales en Argentina*. Documentos de Políticas Públicas