

Análisis del gasto público y las funciones del Estado: gasto público social; seguridad social y su financiamiento; desempleo; educación; salud; crecimiento económico; defensa.

Como se conoce el Gasto Público revela las funciones que tiene el Estado de forma directa en el momento de realizar las erogaciones como las necesarias para la educación y la salud entre otros. También cumple con otras funciones que directamente e indirectamente al realizar los gastos atiende como el desempleo o contribuir al crecimiento económico. Contratar un docente nuevo, no solo implica en alguna medida más o mejor educación, sino que también es un lugar de desempleo menos.; construir una nueva carretera no solo se incorpora mas calidad al transporte de los vecinos, sino que también genera crecimiento y empleo.

Al analizar los distintos gastos vemos que se nombra al Gasto Social, y a este como el gasto que mas creció y para entonces tenemos que comprender que abarca.

Podemos conceptualizar que el gasto público social contribuye a la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población económicamente vulnerable, tales como salud, saneamiento ambiental, educación, vivienda, agua potable cloacas entre otras.

El gasto social es en primera instancia un indicador del nivel de desarrollo social y humano de un país. Fundamentalmente porque dentro de las partidas destinadas a financiarlo se incluyen los fondos dirigidos a los grupos más vulnerables, y constituyen la principal herramienta con que cuenta el sector público para redistribuir ingresos y combatir el hambre y la pobreza.

Es frecuente encontrarse con declaraciones recientes de algunos dirigentes políticos que vinculan los planes sociales con la magnitud del gasto público social (GPS), y de allí derivan su impacto en la economía nacional, debemos aclarar que no es solo eso, incluye el financiamiento de las políticas destinadas a sostener la seguridad social (contributiva y no contributiva), políticas de desarrollo humano (salud y educación), expansión de la infraestructura básica, y al financiamiento de sectores claves para el desarrollo (ciencia y técnica, universidades nacionales).

Los componentes.

Es necesario al análisis del Gasto Público Social de sus principales componentes, es útil utilizar la clasificación funcional del gasto, permitiendo desagregar el GPS áreas sectoriales (salud, educación, promoción y asistencia social, trabajo, seguridad social, agua potable, vivienda y urbanismo).

Un análisis del tema en Argentina.

El Gasto Público Total en el presupuesto de 2019, supone erogaciones por **\$ 4.171.312.000.000, (19,9% del PIB)**, y dentro del mismo el 63% corresponde al GPS, por un total de \$2.642.080.000.000, que representa el 12,6% del PIB.

Ahora bien, **atribuir la totalidad del GPS** o el 63% del GPT, a los planes, programas alimentarios y comedores, y el resto de los items que integran el rubro Promoción y Asistencia Social, **es un comentario al menos equivocado cuando no malintencionado**. Ya que el gasto destinado a ese rubro representa el 1,6% del Gasto Público Total. (\$66.342.000.000).

El componente Trabajo solo alcanza 0,26% del Gasto Público Total, con \$10.734.000.000, y se incluyen allí: los Programas Nacionales de Empleo y Programa de Inserción Laboral, para los participantes del Seguro de Capacitación y Empleo, los Programas de Trabajo Autogestionado, de Recuperación Productiva, de Apoyo a los Trabajadores de Talleres Protegidos de Producción, de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad y de Empleo Independiente, además de los programas de Mantenimiento del Empleo Privado en aquellas empresas o sectores en crisis, entre otros.

Si es significativo el rubro Seguridad Social, (prestaciones contributivas y no contributivas) con financiamiento mixto, por cotizaciones de trabajadores y empleadores, y tributos con afectación específica, y suponen para el presupuesto 2019, **\$ 2.086.312.000.000, esto es el 50% del GPT**.

El principal componente es el pago de jubilaciones y pensiones por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). ANSES, es el principal gestor del Gasto Público social en Argentina.

Muy por debajo, se ubican los programas de transferencias de ingresos (Asignaciones Familiares Contributivas y No Contributivas), que representan en la actualidad un 9% y 6% del GPS y GPT respectivamente.

Los otros componentes del GPS, la inversión en Educación (5,5% del GPT y 8,7% del GPS) y la inversión en Salud (3,6% del GPT y 5,6% del GPS).

Más abajo aún se ubican otros componentes: Ciencia y tecnología el 1.1% del GPT, Vivienda y urbanismo 0,69% del GPT, y Agua potable y alcantarillado con 0,58 del GPT.

El **Gasto Público Total** (GPT) del gobierno nacional (el total de erogaciones que realiza el Estado Nacional) **aumentó notablemente en los últimos 25 años**: mientras que en 1993 representaba un 16,4% del PBI, en 2015 alcanzó un 24,04% y en 2016, 26,02%. Luego, debido a la implementación de políticas tendientes a reducir el déficit fiscal en los últimos años, el GPT nacional **descendió a 24,28% en 2017, y en 2018 a un 23,49 por ciento**.

A modo de conclusión preliminar podemos afirmar que, **la mitad del GPS está compuesta por las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)**, que tienen **algo menos del 45% de financiamiento contributivo** (aportes y contribuciones), y el resto de tributos de afectación específica, y que probablemente requerirá de la atención de parte del Estado, con vistas a la sustentabilidad más allá del 2035, cuando el bono demográfico llegue a su fin. Además, podemos confirmar que **la incidencia del gasto asistencial en el país es limitado y con escaso impacto en el equilibrio fiscal**.

Seguridad social y su financiamiento

El gasto público en Seguridad social es uno de los de mayor cuantía en nuestro país, y un aspecto en su análisis recae en su financiamiento, ya que puede que sea contributivo o no contributivo, o sea gasto con financiamiento propio (aporte de los trabajadores activos al momento de jubilarse o pensionarse), o sin el.

Los programas de la seguridad social, en muchos aspectos, no son más que formas de seguro contra determinados riesgos, como los seguros privados. Así, por ejemplo, la asistencia sanitaria cubre los gastos médicos lo mismo que haría una póliza médica privada. La seguridad social tiene por objeto reemplazar en parte los ingresos perdidos como consecuencia de la jubilación o la invalidez, pero existen pólizas de seguros privadas que satisfacen la misma necesidad.

Y el financiamiento de la Seguridad Social se realiza mediante cotizaciones o contribuciones que el Estado establece e como obligatorio, ya que considera que el individuo no posee la capacidad de prever las contingencias alimentarias y de salud para la etapa de su vejez. La implementación de estos puede el estado regularlo y que se gestione de forma privada (conocidas como las AFJP) o de forma pública (hoy la única vigente en Argentina).

Los problemas de la gestión privada han sido elevados costos de transacción, estos son los costos de administrar los fondos. No comprenden la totalidad de las contingencias que pueden tener los ciudadanos en su vejez. Por el lado

Desempleo

En las sociedades actuales encontramos las situaciones de desempleo la que se traduce a las personas que se encuentran en el mercado de trabajo y que cuentan con la edad, la disposición y las condiciones para poder hacerlo, y por ende no cuentan con salario.

El desempleo en Argentina refleja el número de personas pertenecientes al sector económicamente activo que no tienen empleo a pesar de estar dispuestas a desarrollar una actividad laboral y haber emprendido acciones concretas para obtenerla.

Para atender esta situación los Estados han elaborado varios programas sociales, con asistencia directa de fondos, conocidos como subsidios, son contraprestación alguna, o también han desarrollado programas con contraprestaciones. Es así que en campañas presidenciales cuatro años antes, realizaron la promesa de “...."acabar con la asistencia social tal como la conocemos" con los eslóganes de "enseñar a ganarse la vida en vez de dar limosnas" y "hacer que salga a cuenta trabajar". Se pensaba que la asistencia social había creado una especie de dependencia; todo el mundo estaba de acuerdo en que había que reestructurar el sistema de asistencia social para ayudar a sus beneficiarios a abandonarla y a convertirse en miembros productivos de la sociedad. Para eso eran necesarios incentivos económicos, es decir, tenía que salir a cuenta trabajar en lugar de vivir de la beneficencia”¹

También existen los Seguros de Desempleo creados por normativa nacional donde los trabajadores registrados y sus empleadores deben contribuir para que al finalizar la relación laboral sin una justa causa, los trabajadores cuenten con fondos y cobertura médica por un lapso de tiempo en donde ellos deberán conseguir trabajo. En caso de no poder hacer el seguro de desempleo que dura algunos meses conforme el período de aportes realizados se suspende.

¹ STIGLITZ Joseph E., La economía del Sector Público, Antoni Bosch Editor, 3º Edición, España. pág. 422

Educación

En nuestro país se considera normal que el Estado es el que debe asegurar la educación de los habitantes. Este pensamiento incluye todos los niveles educativos, desde el nivel inicial, el nivel medio, y el superior, siendo en todos casos gratuitos. Asimismo también se observan casos donde la educación en todos los niveles también es brindada por el mercado creando colegios, escuelas y universidades privadas. Ahora esto no es así en todos los países, ni fue así siempre en el nuestro.

La educación no es un bien público puro, sus principales justificaciones del apoyo público a la educación son la creencia de que la calidad de la educación que reciba un niño no debe depender de forma decisiva de los recursos de sus padres y de los que los mercados puedan brindar. Como sabemos los fallos de los mercados constituyen la principal demostración en favor de la intervención del Estado en la educación superior.

Preocupa tanto la eficiencia como la equidad del sistema educativo de los estados.

Como las escuelas son financiadas por las provincias, existen muchas diferencias entre los gastos que dedican a la educación.

Aunque la educación no es el único determinante de los salarios futuros de una persona, en algunos países se ha demostrado que existe una correlación sistemática entre ambos; sin embargo, no hay acuerdo sobre la explicación de esta correlación.

Para analizar la educación o el desarrollo educativo en los países se realizan exámenes internacionales normalizados, y en el caso que sus resultados sean bajos nacen las opiniones en favor del nivel de gasto total sea bajo, y otros que opinan que se debe invertir más para revertir los malos resultados. . El Estado desempeña desde hace tiempo un activo papel en la educación superior, pero no tanto como en la enseñanza elemental y secundaria.

Salud

El gasto público en la función salud y o salubridad también es desarrollado en nuestro país por el Estado, junto con este convive un sistema de prestación realizado por obras sociales. Estas son entidades que pertenecen mayormente al ámbito privado pero que son

reguladas y controladas por el sector público. Existen obras sociales públicas, nacional es el PAMI (Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados), y provinciales IOMA – de la provincia de Buenos Aires-, y SEMPRES correspondiente a la provincia de La Pampa. Paralelo a esto funciona un sistema de medicina prepaga que pertenece al sector privado y que también es regulado y controlado por el Estado.

Este dependía de la Gobierno Nacional en sus inicios al igual que la función de educación inicial y media, pero luego se transfirió a las Provincias junto con los recursos correspondientes. En cada provincia y ya de forma autónoma la función de salud se instrumenta y financia de acuerdo a normativa interna, en la provincia de La Pampa depende del Gobierno Central Provincial, y en la Provincia de Buenos Aires depende de cada partido.

Entonces cada ciudadano que viva en nuestro país tiene el servicio de salud asegurado con la prestaciones correspondientes ya sea en caso de que trabaje por su correspondiente Obra Social, y/o prepaga,; y si no cuenta con esto esta el Estado para cubrir el resto.

Ahora la toma de decisiones sobre la salud son complicada, deben asignarse los recursos, es decir, debe elegirse entre las distintas posibilidades de utilizar los fondos disponibles. El gasto público del Estado no solo abarca la atención dentro de los establecimientos, incluyen también los fondos destinados para investigación y desarrollo.

El sistema de salud sanitario se enfrenta a problemas, la elevada y creciente población sin atención de obras sociales o prepagas; incrementos de los costos en la prestación del servicio de salud.

Crecimiento Económico

Al momento de analizar el Gasto público destinado al Crecimiento económico es fácil encontrar textos que justifican que el crecimiento económico de los países no se da debido a que el gasto público es muy alto, y por ende se necesita un alto nivel de tributos para financiar este creciente gasto. En esta unidad se desarrolló la teoría económica que contradice este tipo de opiniones.

La atención que se tiene en este punto es el gasto público que el estado emplea para promover el crecimiento económico; ello se da ya en los últimos años al ver que se adoptan nuevas funciones relacionadas con el impulso de la economía. Hoy es común ver en las estructuras ministeriales la cartera destinada a la producción y o desarrollo estratégico, en términos generales no es otra cosa que los encargados de dar el impulso al desarrollo económico y con esto el crecimiento.

Los instrumentos empleados a medida que se fueron necesitando, podemos mencionar:

- 1- Las políticas crediticias, en este caso se han empleado en diferentes modos. Por un lado el Estado como ente que otorga créditos con condiciones mejores a las de mercado, o por otro lado con la garantía de tasas inferiores interviniendo en el mercado formal de crédito.
- 2- Las políticas de subsidios, estos los vimos como las transferencias directas de fondos sin contraprestación alguna. Se han empleado para inversiones necesarias de los empresarios sobre determinadas actividades o para fomento de empleo de tecnologías novedosas.
- 3- Tributos negativos, en actividades económicas determinadas y para el intento de fomentarlas se crearon exenciones o desgravaciones tributarias como modo de estimular el desarrollo de ellas.

Defensa

El gasto público en defensa lo podemos definir como el presupuesto militar de una nación comprende los recursos financieros dedicados a la alza y mantenimiento de las fuerzas armadas de ese estado.

El gasto en defensa ha sido desde los inicios de los gastos públicos como o una de las funciones centrales del estado que acompañado por el servicio de Justicia y el de orden interno fueron los tres tipos de gastos que el estado como tal debe realizar.

Aunque la defensa no es hace tiempo una de las principales partidas del gasto público de nuestro país, si lo ha sido de otros estados, y así de poco estudio. El gasto con destino a la defensa es una decisión de recibir la mejor defensa posible a cambio de los fondos

empleados, en el mundo con el fin de la guerra fría los gastos en defensa sufrieron un declive importante.

En el mundo el presupuesto destinado a defensa en los años noventa se vio reducido, en Argentina se eliminó a principios de esa década el servicio militar obligatorio, lo que también impactó en esta tendencia.

En nuestro país “las Fuerzas Armadas, representan el instrumento militar de la Defensa Nacional apto que garantiza ante agresiones de origen externo contra la soberanía, la integridad territorial o la Independencia política de la República Argentina; la vida y la libertad de sus habitantes, o ante cualquier otra forma de agresión externa que sea compatible con la Carta de las Naciones Unidas, sin perjuicio de lo establecido en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y en la Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas.

En cumplimiento de esta función, el Instrumento Militar de la Nación priorizará, en tiempo de paz, el desarrollo de los siguientes tipos de operaciones:

1. Vigilancia y control de los espacios soberanos.
2. Protección de los Objetivos Estratégicos.
3. Apoyo a la política Exterior.
4. Apoyo al sistema de Seguridad Interior.
5. Apoyo a la Comunidad.
6. Apoyo a la Generación de conocimiento científico.

Las Fuerzas que conforman el Instrumento Militar tendrán por misión alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, como así también aquellas funciones y responsabilidades asignadas por la normativa vigente, a los efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar. Las fuerzas Armadas enmarcarán su planeamiento y empleo en los siguientes tipos de operaciones: operaciones en Defensa de los intereses vitales de la Nación; operaciones dispuestas en el Marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) u otros organismos internacionales; operaciones encuadradas en la Ley N° 24.059; y operaciones en apoyo a la Comunidad Nacional e Internacional. A tales efectos, ajustarán su formulación doctrinaria, planificación, y adiestramiento, en la previsión de adquisiciones de equipos y/o medios de conformidad a las previsiones de la Ley N° 23.554, con las limitaciones previstas en las Leyes N° 24.059 (Seguridad Interior) y N° 25.520 (Inteligencia Nacional). En el Marco de las misiones establecidas en la Ley de Seguridad Interior, el Ministerio de Defensa considerará como criterio para las previsiones estratégicas, la organización, el equipamiento, la doctrina y el

adiestramiento de las Fuerzas Armadas, a la integración operativa de sus funciones de apoyo logístico con las Fuerzas de Seguridad.”²

² <https://www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J45.pdf>