

Título: Análisis de la descentralización nacional y subnacional de dos aspectos de la función distributiva del Estado: “Trabajo” y “Promoción y Asistencia Social”. Jurisdicciones nacional, provincial y municipal: años 2000-2017.

Palabras Claves: Trabajo, Promoción y Asistencia Social - Descentralización - Gasto Público Social

Clasificación JEL: H53, H72, H77

Nombre de los Autores: Herrera Soledad Inés

Entidad que representa: Universidad Nacional del Comahue y Universidad Nacional de Río Negro

Dirección postal: Monseñor Esandi y, Bv. Ayacucho, R8500 Viedma, Río Negro

Correo electrónico: soleines99@yahoo.com.ar; soledad.herrera@curza.uncoma.edu.ar

Resumen

El Estado, según Oszlak (1996), es la principal instancia de articulación de relaciones sociales. El autor plantea tres planos para observar su interacción con la sociedad: el “funcional”, el de “relaciones de poder” y el “material”. Este último trata sobre cómo se redistribuye el excedente económico a través de las relaciones fiscales entre el Estado y la sociedad.

La presente investigación¹ de tipo descriptiva se enmarca en la dimensión “material” y tiene por objetivo caracterizar y cuantificar la descentralización del gasto público argentino durante el período 2000 – 2017 en “Promoción y Asistencia Social” como así también en “Trabajo”, funciones presupuestarias con un fuerte sesgo distributivo.

El presupuesto es una herramienta de política económica en donde no sólo se realizan previsiones de gastos y de recursos, sino que también se plasma un plan de gobierno con sus prioridades en materia de políticas públicas. Las erogaciones del sector público clasificadas por finalidad y función, permiten demostrar la naturaleza de los servicios que el Estado brinda a la comunidad y estimar la importancia asignada a cada una de ellas. En la finalidad “Servicios Sociales” se encuentran, entre otras, las funciones “Promoción y Asistencia Social” y “Trabajo. A la primera la conforman las cuentas “Promoción y Asistencia Social Pública”, “Obras Sociales – Prestaciones Sociales” e “INSSyP – Prestaciones Sociales”. Por su parte, la función “Trabajo” está compuesta por las partidas “Programas de Empleo y Seguro de Desempleo” y “Asignaciones Familiares”. Es así que en base a datos de Gasto Público por finalidad y función del nivel de gobierno nacional, provincial y municipal como así también del consolidado, publicados por la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos de la Subsecretaría

¹Este trabajo forma parte de los avances preliminares de uno de los ejes de estudio sobre “Federalismo fiscal y descentralización” del proyecto de investigación de la Universidad Nacional del Comahue sobre Economía Pública.

de Programación Macroeconómica, se estima la evolución de esas partidas presupuestarias con un fuerte sesgo redistributivo y su grado de descentralización nacional y subnacional.

Inicialmente, este trabajo aborda algunos aspectos teóricos en relación a la función distributiva en un sistema de gobierno multijurisdiccional y ciertas consideraciones sobre qué se entiende por una asignación del ingreso equitativa. En una segunda instancia trata aspectos metodológicos y luego presenta el análisis empírico para los años 2000 – 2017.

La evidencia del presente trabajo contribuye a relativizar la atribución normativa exclusiva al nivel central en materia de política distributiva. En Argentina hubo una concurrencia en el gasto en los tres niveles de gobierno en “Promoción y Asistencia Social” y en “Trabajo”. Sin embargo, estas erogaciones estuvieron concentradas en la jurisdicción nacional y hubo una tendencia levemente creciente a su centralización durante el periodo 2000 - 2017. Asimismo, la descentralización del gasto en “Promoción y Asistencia Social” fue mayor que en “Trabajo”.

En cuanto a las jurisdicciones subnacionales, si bien en el año 2017 el 70 % de las erogaciones en “Trabajo” y “Promoción y Asistencia Social” correspondió al nivel provincial, hubo un aumento de la descentralización hacia la jurisdicción municipal durante el período de estudio. Además, el gasto en “Programas de Empleo y Seguros de Desempleo” no solo estuvo más descentralizado que el de “Promoción y Asistencia Social” sino que tuvo un marcado incremento de la participación municipal, ya que esta jurisdicción en el año 2000 representó el 5,2 % del gasto subnacional y en el año 2017 el 51,3 %.

Introducción

El Estado, según Oszlak (1996), es la principal instancia de articulación de relaciones sociales. El autor plantea que la interacción entre el Estado y la sociedad puede observarse desde tres planos: el “funcional”, el llamado “relaciones de poder” y el “material”. El “funcional” está asociado a la intervención del Estado en la economía, a la producción de bienes y servicios, a la gestión de lo público y a la distribución de roles entre el Estado y otros actores sociales. Los procesos de privatización, descentralización y desregulación forman parte de esta dimensión.

El plano relativo a las “relaciones de poder” hace referencia al “poder estatal”, el cual va a depender de tres componentes. Ellos son la “autonomía”, es decir la posibilidad de definir preferencias en forma independiente, la “capacidad estatal” entendida como la capacidad de implementar las opciones y la “legitimidad”, relacionada con el consenso social respecto del rol del Estado y el orden establecido.

Por su parte, la dimensión “material”, se enfoca en cómo se redistribuye el excedente económico a través de las relaciones fiscales entre el Estado y la sociedad. Al respecto

“...el análisis puede encararse desde diferentes perspectivas, examinando alternativamente: (1) los factores que operan desde el lado de los ingresos de los diferentes sectores sociales, observando el papel cumplido por el estado como organizador y ejecutor de políticas tributarias que aseguren una equitativa distribución de la carga impositiva entre los mismos; (2) otras modalidades de transferencias de ingreso por la vía de evasión tributaria, corrupción o cambios en los precios relativos, particularmente debidos a los procesos de privatización y concesión de servicios; (3) las relaciones fiscales intergubernamentales, modificadas principalmente a raíz de los procesos de descentralización; y (4) los mecanismos redistributivos empleados por el estado vía gasto público social, evaluando su impacto sobre los sectores de menores ingresos.”(Oszlak: 1997: 17)

En este marco, el análisis de la presente investigación se enfoca en el plano “material” de la interacción Estado-Sociedad, y precisamente en las relaciones fiscales intergubernamentales, la descentralización y los mecanismos redistributivos vía gasto público social. Particularmente estudia, en base a datos publicados por la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos de la Secretaría de Política Económica de la Nación, dos aspectos de la función de distribución del Estado: los relativos al trabajo y a la asistencia social. A tal fin cuantifica la descentralización de esos gastos durante el período 2000 – 2017 por jurisdicción y a nivel subnacional. Al respecto “son muy escasos los estudios en los que se indaga la descentralización a nivel del gobierno subnacional” (Porto, Garriga y Rosales: 2014: 4)².

² Si bien el objeto de análisis del presente trabajo es la descentralización de la función distributiva por niveles de gobierno, cabe destacar que también son escasos los trabajos en años recientes que aborden la incidencia distributiva del gasto público (Gasparini; Puig: 2020: 2). Uno de los últimos estudios al respecto es el realizado por estos autores, en donde presentan estimaciones del grado de incidencia distributiva de los beneficios del gasto público social (GPS) netos de su financiamiento a través de impuestos en la provincia de Buenos Aires (PBA).

Inicialmente, este trabajo aborda algunas consideraciones teóricas sobre la función distributiva en un sistema de gobierno multijurisdiccional. En una segunda instancia se especifican cuestiones relativas a las estimaciones y datos utilizados. Estos últimos son los del Gasto Público por finalidad y función de cada nivel de gobierno y del consolidado³. Luego, se presenta el análisis empírico sobre las funciones presupuestarias “Trabajo” y “Promoción y asistencia social” y el grado de descentralización de ambas por jurisdicción Nacional, Provincial y Municipal, como así también al interior del nivel subnacional.

Consideraciones teóricas sobre la función distributiva en un gobierno multijurisdiccional.

La literatura en materia de Federalismo Fiscal reconoce tres funciones fiscales del Estado: la asignativa, la distributiva y la de estabilización. La primera se refiere a la provisión de bienes y servicios públicos, la segunda a la redistribución de la renta y de la riqueza mientras que la función de estabilización trata sobre el desempleo, el crecimiento de la economía y la estabilidad de precios. En presencia de un gobierno multijurisdiccional, la corriente normativa del Federalismo Fiscal propone que la asignativa sea compartida tanto a nivel central como local por el principio del área de beneficio⁴. Es la única función susceptible de ser descentralizada. En cambio, postulan que las funciones de estabilización y de distribución de ingresos corresponden exclusivamente al gobierno central. En el caso de la primera debido a la interrelación de los mercados que impediría que los gobiernos locales apliquen medidas eficaces⁵. En cuanto a la centralización de la función distributiva,

“Los argumentos más sólidos en esta dirección se basan en consideraciones de equidad por un lado, particularmente en el reconocimiento de la "equidad fiscal" entre jurisdicciones (BUCHANAN, 1950) y de eficiencia por el otro. Desde el punto de vista de la eficiencia, los impactos de la libre movilidad de los ciudadanos

³ El cálculo del gasto público consolidado (GPC) tiene por objetivo estimar cuánto y con qué fines gasta e invierte el sector público Argentino. Abarca las erogaciones corrientes y de capital del sector público no financiero (SPNNF) correspondientes a los tres niveles de gobierno – Nacional, Provincial y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipal. (Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos : 2017: 3)

⁴ “Cada jurisdicción debería proveer aquellos servicios cuyos beneficios afluyan dentro de sus límites y debería utilizar únicamente aquellas fuentes de financiación que internalicen los costos” (Musgrave; Musgrave: 1992: 559).

⁵ Por ejemplo de estabilidad de precios.

pueden justificar una centralización de la función de redistribución (TIEBOUT, 1956)”⁶ (Guihéry: 1997: 6).

En efecto, si un gobierno local por ejemplo, decidiera aplicar una política de protección social y otros no, atraería a personas necesitadas desde las localidades que no aplican la política redistributiva, y sus ciudadanos de más recursos se marcharían debido al alto costo de financiamiento que deberían soportar. Así, la descentralización de la función distributiva

“... puede no ser eficaz en una situación en la que se permita una fácil movilidad entre jurisdicciones. Como dicha movilidad normalmente es posible dentro de una federación, llegamos a la conclusión de que para que una política de redistribución sea factible dentro de una federación, el sentido de cohesión nacional debe ser tal que se consideren como “grupo” en términos de federación o de ámbito nacional. Por lo tanto, para que las políticas dirigidas a ajustar la distribución de la renta entre individuos sea efectiva, debe dirigirse principalmente a nivel central o nacional.” (Musgrave; Musgrave: 1992: 575).

Sin embargo, existen autores que otorgan un papel más activo a los gobiernos locales en materia de redistribución. Algunos cuestionan el supuesto de libre movilidad de factores que en la práctica estaría limitada, otros consideran a la función de distribución como un bien público o que a nivel local - regional habría más capacidad para identificar las necesidades y las soluciones a los problemas de los ciudadanos. Por ejemplo,

“... a fines de los 80, Pauly, M. (1987) señaló que existe alguna capacidad para el "sostenimiento descentralizado del pobre". Su argumento central fue que existe típicamente una preocupación mayor en una comunidad por los indigentes locales que por el pobre de cualquier otra parte. Pauly argumentaba que la redistribución es esencialmente un bien público local y, por lo tanto, su descentralización será eficiente en una sociedad heterogénea, pues permitirá que diferentes gustos redistributivos puedan satisfacerse. Para Oates, W. (1990) debiera existir una situación compartida en la función redistribución. Citando a King, D. (1984) señala que "...debería existir una política redistributiva nacional básica y que las autoridades centrales deberían permitir a las locales alterar el grado de distribución en sus respectivas áreas, dentro de límites especificados" (Piffano: 2017: 3).

⁶ Traducido por la autora del idioma francés “Les arguments les plus forts dans ce sens s'appuient sur des considérations en termes d'équité d'une part, en particulier en se fondant sur la reconnaissance d'une « équité fiscale » entre juridictions (BUCHANAN, 1950) et d'efficacité, d'autre part. Du point de vue de l'efficacité, les impacts de la libre mobilité des citoyens peuvent justifier une centralisation de la fonction de redistribution (TIEBOUT, 1956)”⁶(Guihéry: 2017: 6).

Tresch (1981) también propuso un modelo con participación de las jurisdicciones locales⁷ y además sostuvo que “Se ha desarrollado una literatura bastante extensa que explora de manera positiva las implicaciones de las redistribuciones locales (LR) versus la redistribución nacional cuando es posible la movilidad. El mensaje general de estos estudios es que la movilidad restringe pero no destruye por completo las posibilidades de redistribución por parte de los gobiernos de nivel inferior. ..”⁸(Tresch: 1981: 460)

El análisis de la función distributiva del Estado por niveles de gobierno también implica juicios de valor en relación a los orígenes de la desigualdad y a qué se entiende por una asignación del ingreso y de la riqueza justa o equitativa. Al respecto, pueden distinguirse tres corrientes de pensamiento: el “liberalismo”, el “libertarismo” y “el marxismo”. Para la primera, las desigualdades existentes pueden reducirse mediante las políticas públicas. Además, la distribución del ingreso refleja las distintas dotaciones de factores y productividades, ya que la remuneración es en función del valor del producto marginal. Así, “El utilitarismo (Bentham, Mill, Pareto) y la economía del bienestar (Pigou, Bergson, Samuelson) sostienen que una pauta “equitativa”(o “socialmente óptima”) de asignación de los recursos maximiza la suma de la utilidad total de todos los miembros de la sociedad, independientemente de su distribución entre ellos”. (Solimano: 2000:11). Sin embargo, para Rawls (1971), es la que maximiza los “bienes primarios”⁹ disponibles para las personas que están en la peor situación entre las más desfavorecidas.

Por su parte, los partidarios de la escuela “libertaria” como Hayek (1960) y Nozick (1974), plantean un Estado mínimo y no aplicar políticas de justicia distributiva en la medida que la equidad se relaciona con “ los derechos individuales a la propiedad de los frutos del esfuerzo individual y de los rendimientos de los activos” (Solimano : 2000: 27). Hayek rechaza el concepto de justicia social y desde su óptica la distribución del ingreso y de la riqueza es un proceso espontáneo o de ordenamiento del mercado. Para Nozick, la equidad se relaciona con las reglas del juego, afirmando que cualquier resultado de un juego justo es justo (Tresch: 1981:7). Para este enfoque, la desigualdad del ingreso y la riqueza es un hecho natural y deben evitarse las acciones del Estado para no interferir en la libertad individual. En cuanto a la corriente de pensamiento marxista, la distribución del ingreso es resultado de la propiedad de los medios de producción y no de acciones individuales. Las desigualdades sociales del capitalismo, estarían basadas en

⁷ En su modelo, cada nivel de gobierno tiene una función de bienestar que desea maximizar y por medio de un sistema de transferencias intergubernamentales permitiría conciliarlas.

⁸ Traducido del inglés “A fairly large literature has evolved that explores in a positive vein the implications of local redistributions (LRs) versus national redistribution when mobility is possible. The overall message from these studies is that mobility restricts but does not entirely destroy the possibilities for redistributions by lower level governments...”(Tresch: 1981: 460)

⁹ Alimentos, vivienda, vestido, derechos civiles y políticos básicos : de votar, de ser votado, libertad de expresión y otros

la “teoría de la explotación”¹⁰ y la sustitución del sistema económico capitalista acabaría con esas inequidades.

Por último, al abordar el análisis de la función distributiva del Estado, hay que considerar que no existe una única noción del concepto de equidad y que su conceptualización abarca diferentes dimensiones. Según Tresch (1981), en la literatura económica aparecen dos categorías: la equidad de proceso y la de resultados. La primera es un juicio sobre las reglas del juego económico, donde el autor afirma que una norma ampliamente reconocida de equidad de proceso es la igualdad de oportunidades. En cambio, la equidad de resultados finales es un juicio sobre los resultados del juego económico y afirma que en la teoría normativa del sector público es prominente. Al respecto, destaca que la única norma ampliamente aceptada dentro de la equidad de los resultados finales es el principio de equidad horizontal, que exige un tratamiento igualitario de iguales. En cuanto a la equidad vertical, donde los desiguales deben ser tratados de forma desigual, Tresch afirma que no hay consenso en la medida que se plantea “cuán desigual debería la sociedad tratar a los desiguales”. Por su parte y en materia de ejecución específica de políticas sociales, De Flood Vargas (2008) distingue la equidad en el “acceso” o al ingreso al servicio, la equidad en la capacidad de utilización adecuada del mismo y la equidad en los resultados.

Aspectos metodológicos

El diseño de la presente investigación es de tipo descriptivo¹¹ ya que pretende caracterizar y cuantificar la descentralización del gasto público Argentino en “Promoción y asistencia social” como así también en “Trabajo”, durante el período 2000 - 2017. El análisis de ambas partidas presupuestarias, con un fuerte sesgo distributivo, se realiza por jurisdicción y también a nivel subnacional.

Los datos utilizados son los del Gasto Público por finalidad y función de cada nivel de gobierno y del consolidado, publicados por la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica. En la metodología de consolidación de la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos (DNPFI), las transferencias de Nación a las jurisdicciones subnacionales y las de provincias a municipios se adjudicaron al nivel de gobierno que ejecutó el gasto, para evitar la duplicación de las erogaciones. Además, se reclasificó algunas funciones presupuestarias como “Trabajo” y se incorporaron ciertos gastos

¹⁰ Los dueños del capital deciden la distribución del excedente y se apropian de la plusvalía

¹¹ El alcance de las investigaciones descriptivas, a diferencia de las exploratorias, correlacionales y explicativas, es que analiza y describe una situación o fenómeno (Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio : 2014)

extrapresupuestarios como las obras sociales y los sistemas previsionales provinciales, entre otras modificaciones¹².

Las erogaciones del sector público clasificadas por finalidad¹³ y función permiten demostrar la naturaleza de los servicios que el Estado brinda a la comunidad y estimar la importancia asignada a cada una de ellas. En la finalidad “Servicios sociales”, se encuentran las funciones “Promoción y Asistencia social” y “Trabajo”, entre otras¹⁴. La primera se refiere a “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. Incluye 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”. (Manual de clasificación presupuestaria: 2016: 271). Las cuentas que la conforman son “Promoción y asistencia social pública”, “Obras sociales – prestaciones sociales” e “INSSIyP – Prestaciones sociales”. Incluye por ejemplo el gasto¹⁵ en Planes nacionales como el de Primera Infancia, de Seguridad Alimentaria, de Protección Social (PNPS), el del Monotributo social y también a las

¹² Es por eso que hay diferencias respecto de otras estimaciones oficiales publicadas por la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda.

¹³ Las acciones del Estado inherentes a cada una de las finalidades son:

- Administración Gubernamental: las destinadas al cumplimiento de funciones tales como: legislativas, de justicia, conducción superior de la administración ejecutiva, relaciones interiores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica.

- Seguridad: mantenimiento del orden público interno, reclusión y corrección de quienes resulten condenados por infringirlo y reclusión preventiva de los procesados. No incluye policías especializadas (abastecimiento, tránsito, sanidad, aduanera, etc.), ni las actividades de asistencia.

- Servicios sociales: prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.

- Servicios económicos: producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico, incluyen fomento, regulación y control de la producción del sector privado y de los organismos estatales.

- Deuda pública : comprende los gastos destinados a atender los servicios de la deuda pública interna y externa

¹⁴ Educación, cultura y ciencia y técnica; Salud; Agua potable y alcantarillado; Vivienda y urbanismo; Previsión social ; Otros servicios urbanos

¹⁵ La atención de la salud de las obras sociales no forma parte de esta función presupuestaria, sino de la función “Salud”

prestaciones sociales¹⁶ de obras sociales y las del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI. Por su parte, la función “Trabajo” incluye las partidas de “Empleo y seguro de desempleo”¹⁷ y “Asignaciones familiares”. En esta última se computan las correspondientes a trabajadores/as en actividad y desempleados/as como por ejemplo las de nacimiento, hijo con discapacidad, adopción y las asignaciones familiares para protección social tales como la Universal por hijo y embarazo.

La estimación de la descentralización del gasto público por niveles de gobierno en “Promoción y Asistencia social” y “Trabajo”, se calcula a partir del cociente del gasto en esos conceptos de cada jurisdicción en relación al total de los tres niveles¹⁸. En cuanto al grado de descentralización de la jurisdicción municipal, se mide considerando el gasto de ese nivel de gobierno en relación al total subnacional¹⁹. No obstante, cabe destacar que

“Muchas veces se recurre al gasto efectivamente realizado por cada uno de los niveles de gobierno para medir el grado de centralización o descentralización en una determinada función o competencia del sector público. Ciertamente, la necesidad de cuantificar, por una u otra vía, este grado de centralización, y la dificultad de establecer criterios objetivos sobre otras medidas de tipo cualitativo, explican que en numerosas ocasiones este procedimiento resulte inevitable. Sin embargo, hay que tener claro que las competencias reales en una determinada función de gasto no se manifiestan en un único aspecto, y que “el gasto por nivel de gobierno constituye sólo un pobre indicador de sus responsabilidades”. Éstas tienen, señalan Ahmad e.a. (1997), un carácter multidimensional, en el sentido de que implican pronunciarse sobre qué nivel de gobierno lleva a cabo tres órdenes de responsabilidades diferentes: la formulación, la financiación y la administración de las distintas políticas públicas. Los distintos niveles de gobierno pueden, pues, concurrir fácilmente en las mismas funciones de gasto, interviniendo cada uno de ellos en alguna de estas tres responsabilidades.”(Castells Oliveres: 2001: 11)

¹⁶ Algunas de ellas son la cobertura alimentaria, de vivienda y los subsidios para auxiliar domiciliario y geriátricos.

¹⁷ Por ejemplo, los Programas Nacionales de Empleo, de Inserción Laboral, de Seguro de Desempleo, de Trabajo Autogestionado, de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad, entre otros

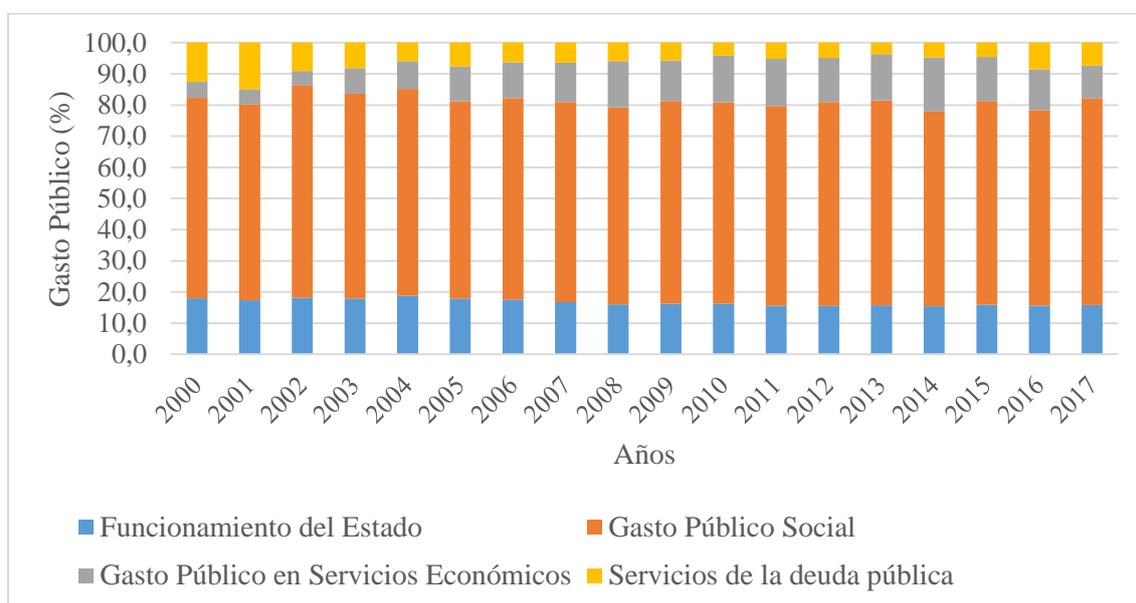
¹⁸ Este es un indicador comúnmente utilizado, por ejemplo por Porto, A y Sanguinetti S. (1993), Eben R.D y Yilmaz S (2002) y Herrera S (2019).

¹⁹ Porto, Pineda Mannheim y Huasgar Eguino (2017) usaron esa medida para Brasil, México, Colombia y Perú. También Porto A, Garriga M y Rosales W. (2011) lo hicieron para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

Análisis empírico.

En el gráfico 1 puede observarse que durante los años 2000 -2017, la finalidad “Gasto Público Social” representó entre el 62 y 65 % del gasto público total²⁰. En cuanto a la función “Trabajo”, se destinó entre el 2, 6 % y 5,8% del gasto público total. Hasta el año 2003, tuvo un incremento importante en su participación relativa como consecuencia de la crisis de los años 2001-2002 y la alta desocupación. A partir de ese año cambió su tendencia y fue decreciente hasta el 2015, año a partir del cual aumentó. En relación a la función “Promoción y Asistencia social”, su porcentaje en el gasto público osciló entre el 3,3 % y 4,47 % durante el período y el comportamiento tendencial fue similar al de la función “Trabajo”, con un importante aumento en los primeros años, producto del aumento de la pobreza e indigencia de ese entonces. (Gráfico 2)

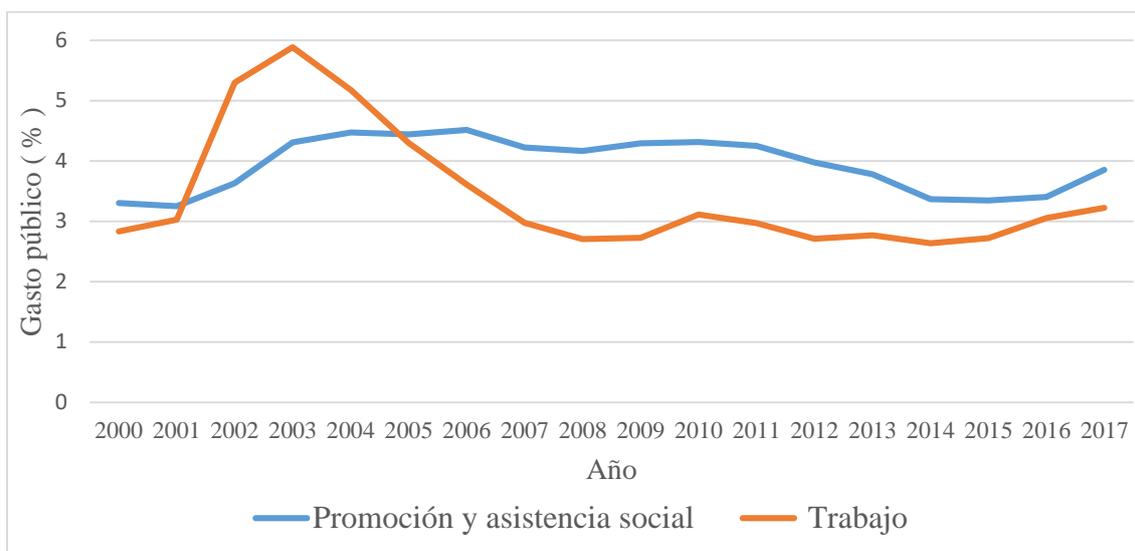
Gráfico 1. Evolución de la composición del gasto público argentino por finalidad, años 2000 - 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público Consolidado de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

²⁰ Otras finalidades como “Servicios Económicos” significaron entre el 4,6 y 17,4 %, “Funcionamiento del Estado” representó entre 15,4 y 18,8 % y “Servicios de la Deuda Pública” entre 3,6 y 14,9 %.

Gráfico 2. Evolución de la participación en el gasto público de la participación de las funciones "Promoción y asistencia social" y " Trabajo". Años 2000-2017



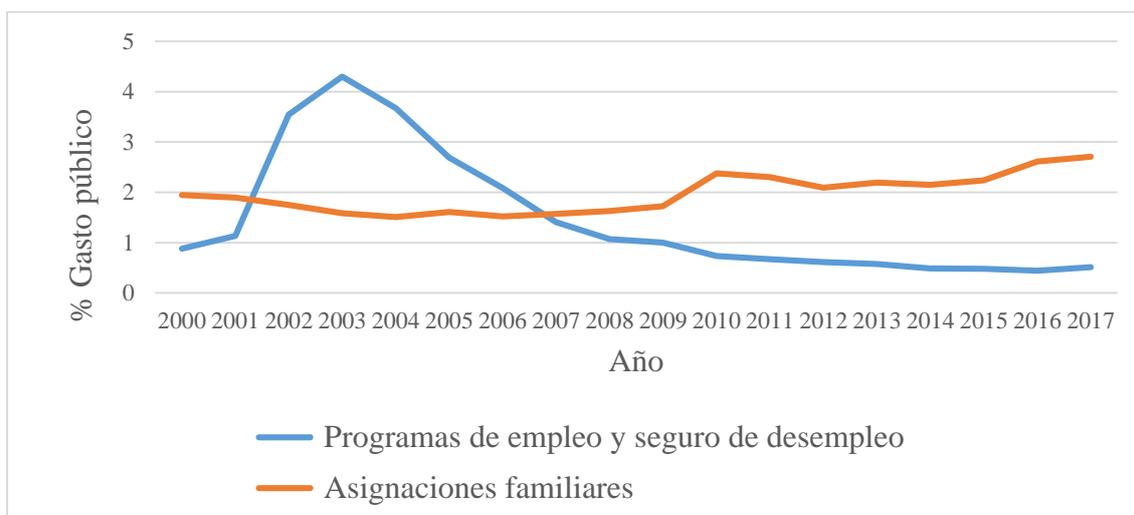
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público Consolidado de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

La función “Trabajo” está compuesta por dos partidas: “Programas de empleo y seguro de desempleo”²¹ y “Asignaciones familiares”²². Durante los años 2000 - 2017, la participación relativa de las erogaciones en “Programas de empleo y seguro de desempleo” osciló entre 0,44% y 4,30 % del total del gasto público. Desde el año 2000 al 2003 fue creciente y alcanzó un máximo del 4,30 %. A partir de entonces y hasta el 2017 su participación relativa en el gasto tuvo una tendencia decreciente (Gráfico 3). Por su parte, la partida “Asignaciones familiares” representó entre 1,50 % y 2,70 % del total del gasto público en el período de estudio. En cuanto a su tendencia, fue decreciente entre los años 2000 – 2004, luego hubo un incremento importante de su participación relativa en el gasto total entre los años 2009-2010 al pasar del 1,7 % al 2,3 %. En el año 2017 alcanzó el porcentaje más alto de su participación en el gasto público, 2,70 %.

²¹ Incluyen por ejemplo a los Programas Nacionales de Empleo, de Inserción Laboral, de Seguro de Desempleo, de Trabajo Autogestionado, de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad, entre otros.

²² Conforman las Asignaciones familiares las correspondientes a trabajadores/as en actividad y desempleados/as por conceptos como nacimiento, hijo con discapacidad, adopción y las Asignaciones familiares para Protección Social - universal por hijo y embarazo -.

Gráfico 3. Evolución del gasto correspondiente a las partidas de la función " Trabajo". Años 2000-2017. (% del gasto público)

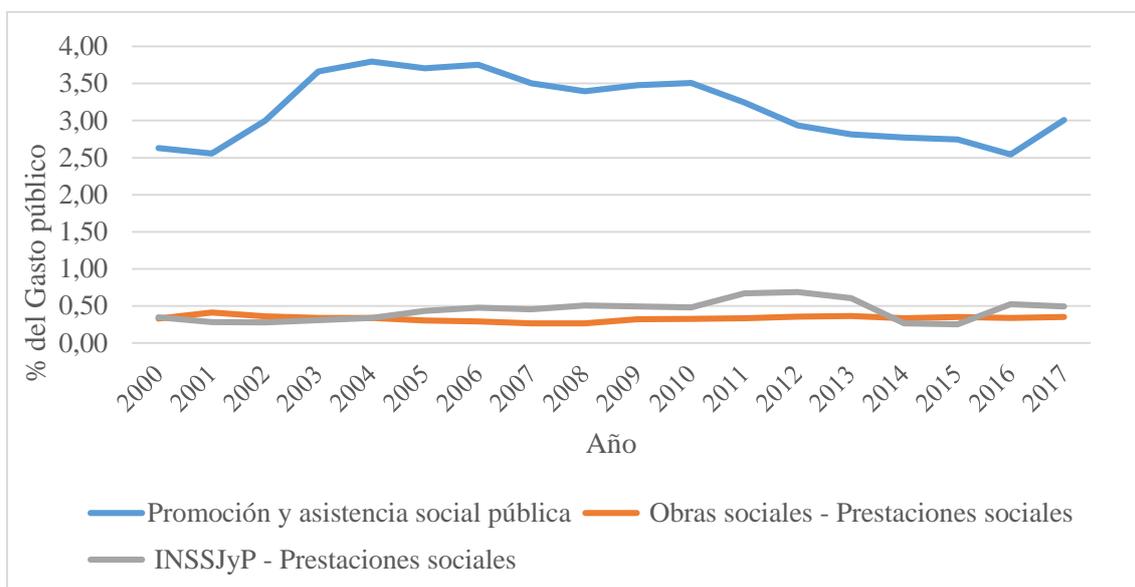


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público Consolidado de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica.

La otra función objeto de estudio, “Promoción y asistencia social”²³, está compuesta por tres partidas: “Promoción y asistencia social pública”, “Obras sociales - Prestaciones sociales” y “INSSJyP - Prestaciones sociales”. Durante los años 2000 y 2017, las erogaciones en “Promoción y asistencia social pública” oscilaron entre el 2,55 % y 3,79 % del gasto público total. Su tendencia en la participación relativa fue creciente hasta el año 2004, que alcanzó un máximo del 3 % y luego fue decreciente. En el año 2017 cambió su tendencia y aumentó al 3 %. En cuanto a la partida “Obras sociales - Prestaciones sociales”, durante el período de análisis tuvo valores entre 0,26% y 0,41% mientras que la correspondiente a “INSSJyP - Prestaciones sociales” entre el 0,25 y 0,69 %. La tendencia de la participación en el gasto público de esta última fue creciente hasta el año 2012, luego disminuyó hasta el 2015 y a partir del 2016 aumentó. (Gráfico 4)

²³ Abarca los gastos correspondientes a acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas con necesidades básicas no satisfechas y de desarrollo social. Incluye por ejemplo el gasto en Planes nacionales como el de Primera Infancia, de Seguridad Alimentaria, de Protección Social (PNPS) y el del Monotributo social. También a las prestaciones sociales de obras sociales y las del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido como PAMI. Algunas de ellas son coberturas alimentarias y de vivienda, subsidios para auxiliar domiciliario o para geriátricos. Cabe destacar que la atención de la salud de las obras sociales no forma parte de esta función presupuestaria, sino de la función “Salud”.

Gráfico 4. Evolución del gasto correspondiente a las partidas de la función “Promoción y asistencia social”. Años 2000 – 2017. (% del gasto público)

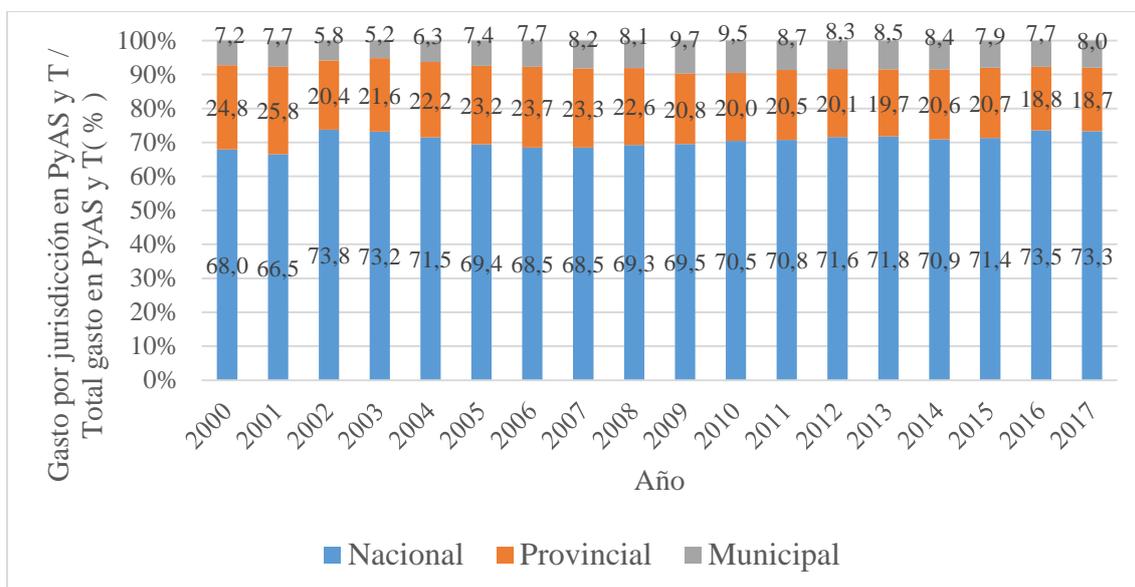


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público Consolidado de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

En relación a la descentralización del gasto público de las funciones con carácter distributivo “Promoción y Asistencia Social” y Trabajo”, se desprende de la observación del gráfico 5 que durante los años 2000 – 2017 hubo una concurrencia en esas erogaciones en los tres niveles de gobierno. Estas funciones estuvieron centralizadas en la jurisdicción nacional - entre el 66,5 % y 73,8 % - y su tendencia fue levemente creciente durante los últimos once años. En cambio, en la jurisdicción provincial los valores oscilaron entre el 25 % y 20% y en el Municipal entre 5,2 % y 9,7 %.

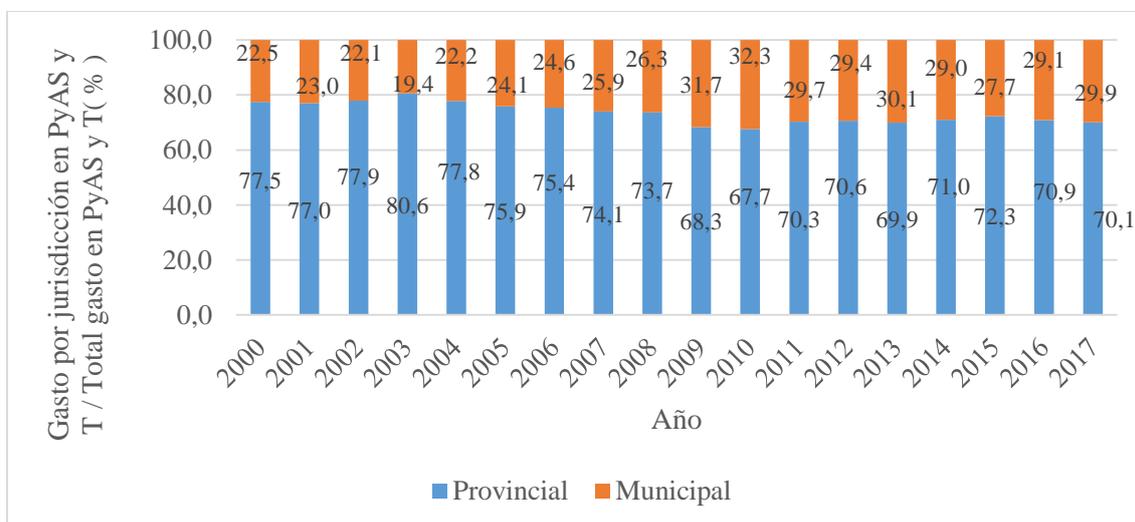
A nivel subnacional, si bien la jurisdicción provincial es quien concentró el gasto público en " Asistencia y promoción social" y en "Trabajo", durante los años 2000 al 2017 hubo una tendencia creciente a la descentralización de estas funciones hacia la jurisdicción municipal (Gráfico 6).

Gráfico 5. Descentralización del gasto en “Promoción y Asistencia Social” y “Trabajo” por nivel de gobierno. Años 2000-2017 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

Gráfico 6. Descentralización gasto público en "Asistencia y promoción social - Trabajo". Jurisdicción subnacional (%). Años 2000-2017

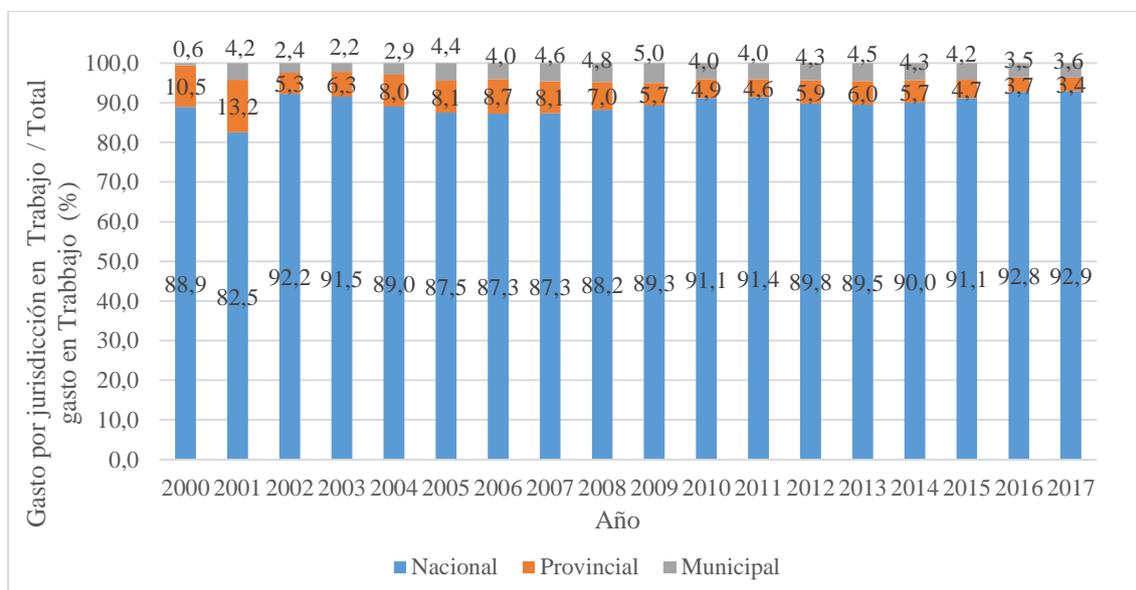


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

Al analizar la descentralización del gasto de la función “Trabajo” por niveles de gobierno, sólo existe concurrencia en la partida “Programas de empleo y seguros de desempleo”, ya que la correspondiente a las asignaciones familiares es exclusiva de Nación. Esta jurisdicción concentró entre el 82,5 % y 92,9 % del gasto total de la función, aumentando su participación a partir del año 2006 (Gráfico 7). En cuanto a la jurisdicción subnacional, puede observarse en el gráfico 8 la creciente descentralización

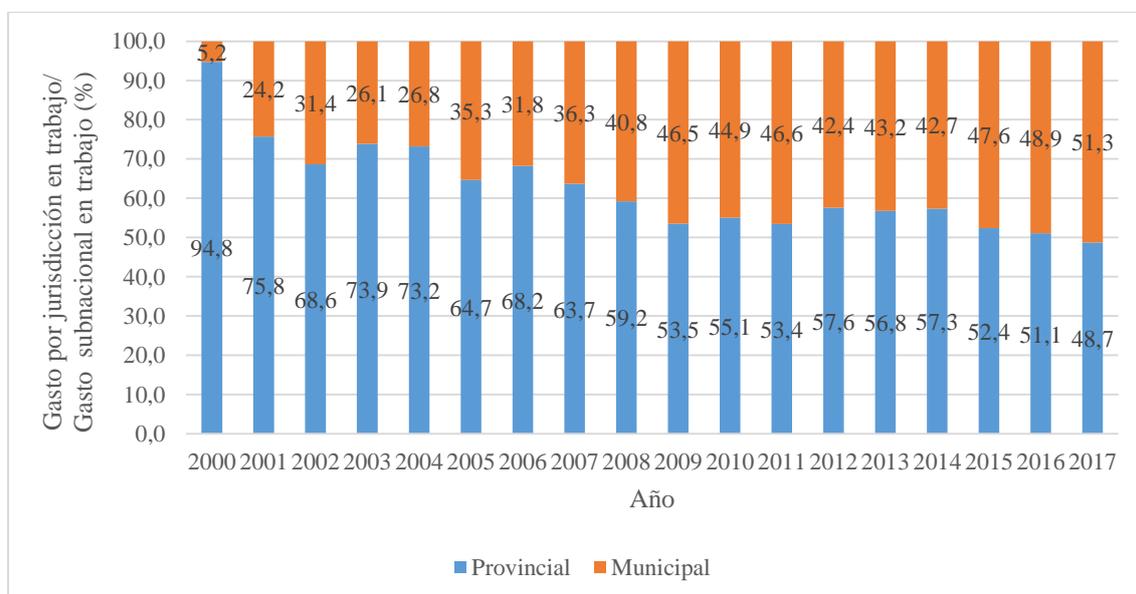
de los programas de empleo y de seguros de desempleo hacia el nivel de gobierno municipal. Mientras que en el año 2000 tuvo un 5,2% de participación en el gasto en ese concepto, en el año 2017 fue del 51,3 %.

Gráfico 7. Descentralización del gasto público por nivel de gobierno en “Trabajo”. Años 2000-2017 (%).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

Gráfico 8. Descentralización del gasto público en “Trabajo”. Jurisdicción subnacional. Años 2000-2017. (%)

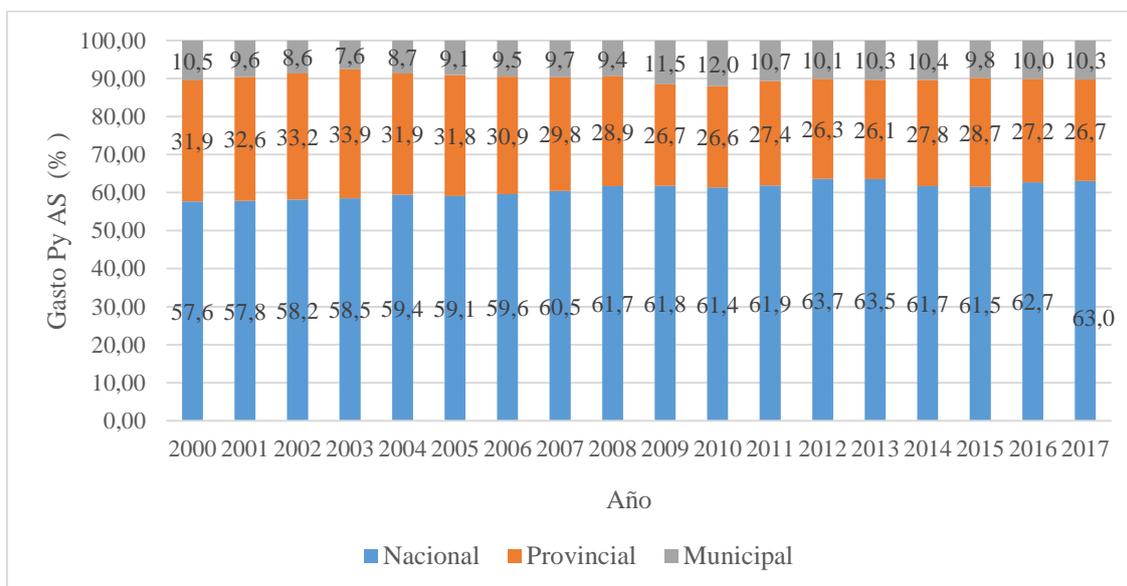


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

Respecto a “Promoción y Asistencia social”, la jurisdicción nacional concentró entre el 57,65 % y 63,66 % del total del gasto de esta función y tuvo una tendencia a su centralización a lo largo del período de análisis. Por su parte, el gasto provincial osciló entre 33,9 % y el 26,3 % y hubo una pérdida de su participación relativa, mientras que el de la jurisdicción municipal representó entre el 7,6 y 12 %.(Gráfico 9). Cabe destacar que la partida del gasto en “INSSJyP - Prestaciones sociales” es exclusiva de Nación y la jurisdicción municipal no participa en “Obras sociales - Prestaciones sociales”.

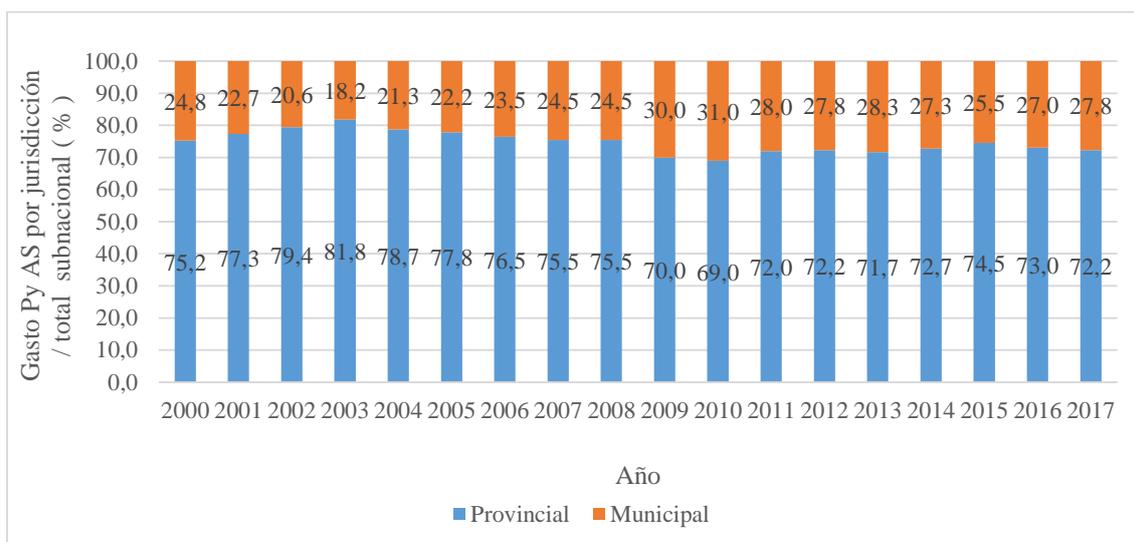
A l interior del nivel subnacional, las provincias centralizaron entre el 69 % y 81,8 % del total del gasto mientras que los municipios entre 18,2 % y 31 % (Gráfico 10). La descentralización hacia la jurisdicción municipal fue mayor en el período 2009 – 2017 que en el 2000 – 2008.

Gráfico 9. Descentralización del gasto público por nivel de gobierno en “Promoción y Asistencia social”. Años 2000 – 2017 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

Gráfico 10. Descentralización del gasto público en “Promoción y Asistencia social”. Jurisdicción subnacional. Años 2000 – 2017. (%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Gasto Público de la Dirección Nacional de Política Fiscal e Ingresos – Secretaría de Política Económica

Comentarios finales

La evidencia empírica del presente trabajo contribuye a relativizar la atribución normativa exclusiva del nivel central en materia de política distributiva. En Argentina, durante los años 2000 y 2017 hubo una concurrencia en los tres niveles de gobierno en el gasto público en “Promoción y Asistencia Social” y en “Trabajo”. Sin embargo estas erogaciones estuvieron concentradas en la jurisdicción Nacional – 73,3% en el año 2017 - y hubo una tendencia levemente creciente a su centralización durante el periodo 2000 - 2017. La descentralización del gasto hacia la jurisdicción subnacional fue mayor en la función “Promoción y Asistencia Social”, que está relacionada con necesidades básicas insatisfechas y con el desarrollo social, que en “Trabajo”. Esta última función está conformada por una partida importante en su magnitud y que es de potestad exclusiva de la jurisdicción nacional correspondiente a las asignaciones familiares.

A nivel de los gobiernos subnacionales, si bien en el año 2017 el 70 % del gasto en “Trabajo” y “Promoción y Asistencia Social” fue de la jurisdicción provincial, hubo un aumento de la descentralización hacia el nivel municipal durante el período de estudio - de 22,5 % en el año 2000 a 29,9 % en el año 2017 - . Además, el gasto en “Programas de empleo y seguros de desempleo” no solo estuvo más descentralizado hacia la jurisdicción municipal que el de “Promoción y Asistencia Social”, sino que también tuvo un marcado incremento - 5,2 % en el año 2000 y 51,3 % en el 2017.

Si bien el presente trabajo permite describir y cuantificar algunos aspectos de la descentralización de la función distributiva en un sistema de gobierno multijurisdiccional como el de Argentina, delimitar los aspectos asignativos y distributivos de las políticas públicas sociales es difícil de establecer, en la medida que en ocasiones estos abarcan a ambas funciones. También, cabe destacar que las erogaciones se imputan en la

jurisdicción que las ejecuta y no en las que la financian, generando en ocasiones sesgos en la interpretación de los indicadores de descentralización,

“...la gestión del gasto puede estar a cargo de los gobiernos regionales y locales, el gobierno central se reserva con frecuencia facultades normativas para determinar unos mínimos comunes y establece mecanismos de financiación. Es por ello que los ratios de centralización o descentralización basados exclusivamente en el gasto efectivamente gestionado por los distintos niveles de gobierno no suelen ser un indicador afinado del poder de decisión real de cada nivel de gobierno en las respectivas funciones, y tienden a subvalorar claramente la influencia real del gobierno central...”.(Castells Oliveres : 2001 : 11).

Referencias bibliográficas.

Castells Oliveres, A. (2001). La descentralización de las políticas sociales en el Estado del bienestar. Institut d' Economia de Barcelona. Recuperado el 5 de Febrero de 2020 de https://www.researchgate.net/publication/28168726_La_descentralizacion_de_las_politicas_sociales_en_el_estado_del_bienestar

De Flood Vargas, C. (2008). Gasto Público Social: Conceptos y Alcances. Revista Ensayos de Política Económica - N° 2. Recuperado el 15 Febrero de 2020 de <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/1936>

Ebel, R. y Yilmaz, S. (2002). On the Measurement and Impact of Fiscal Decentralization. Policy Research Working Paper No 2809. Economic Policy and Poverty Reduction Division World Bank Institute. Recuperado el 20 de Mayo de 2019, de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14821>

Hernández Sampieri, Fernández Collado y Baptista Lucio (2014). Metodología de la investigación. Sexta Edición. Ed Mc Graw - Hill. México

Herrera, S. I (2019). Descentralización fiscal Nación - Provincias: Asimetría y desequilibrio fiscales verticales, dependencia y autonomía fiscal. Análisis cuantitativo período 2005-2017. 53 Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado el 27 de Enero de 2020, de http://jifp.eco.unc.edu.ar/images/TRABAJOS_52/3.Herrera_Soledad_Ines_UNCOMA-UNRN_Descentralizaci%C3%B3n_fiscal_Naci%C3%B3n_-_Provincias.pdf

Gasparini L. y Puig J. (2020). La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social y su Financiamiento en la Provincia de Buenos Aires. Documentos de Trabajo del CEDLAS N° 258, Febrero, 2020, CEDLAS-Universidad Nacional de La Plata. www.cedlas.econo.unlp.edu.ar

Guihéry, L. (1997). Fédéralisme fiscal et redistribution: fondements et enseignements du fédéralisme allemand.. Université Lumière Lyon 2, Recuperado el 19 de Febrero de 2020 de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-01555361/file/TheseGuihery.pdf>

Ministerio de Hacienda de la Nación. (2017). Gasto Público Consolidado por Finalidad y Función 2017. Metodología de Estimación. Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Secretaría de Política Económica. Recuperado el 10 de Marzo de 2020 de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/macroeconomica/gastopublicoconsolidado>

Musgrave, R y Musgrave, M. (1992). Hacienda Pública: Teoría y aplicaciones. Ed. Mac Graw-Hill.

Oszlak, O. (1997). Estado y Sociedad: las nuevas reglas del Juego. Ed. CBC

Piffano, H. (2017). La literatura sobre la “separación del gasto público y su financiamiento”, el “sesgo centralista” en materia tributaria y la validez del enfoque Musgraviano. Serie Documentos de Trabajo del CEFIP. Universidad Nacional de la Plata. Recuperado el 31 de Marzo de 2020 de <http://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/wp-content/uploads/2019/01/DocTrab23.pdf>

Porto A, Pineda Mannheim C y Eguino (2017). Descentralización y autonomía fiscal subnacional en América Latina. Panorama comparado de Brasil, Colombia, México y Perú. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Recuperado el 20 de Noviembre de 2019, de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Descentralizaci%C3%B3n-y-autonom%C3%ADa-fiscal-subnacional-en-Am%C3%A9rica-Latina-Panorama-comparado-de-Brasil-Colombia-M%C3%A9xico-y-Per%C3%BA.pdf>

Porto A, Garriga M y Rosales W. (2011). Descentralización fiscal en el nivel subnacional de gobierno. Anales. Asociación Argentina de Economía Política. Recuperado el 15 de Noviembre de 2019, de <https://aaep.org.ar/anales/works/works2011/Porto.pdf>

Porto, A y Sanguinetti S. (1993). Descentralización Fiscal en América Latina: el caso Argentino. Serie Política Fiscal 45. Comisión Económica para América Latina. Chile. Recuperado el 15 de Abril de 2019, de <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/9486>

Solimano, A. (2000). Diversas Teorías de la justicia distributiva y la desigualdad social. Perspectivas liberal, socialista y libertaria”, en Desigualdad social. Valores, crecimiento y Estado. Andres Solimano compilador. Fondo de Cultura Económica. México

Tresch, R. W. (1981). Public Finance A Normative Theory. Texas: Business Publications. Inc. Recuperado el 28 de Marzo de 2020 de https://www.academia.edu/26462181/Public_Finance_A_Normative_Theory_Third_Edition

Utrilla de la Hoz, A. (1990). Las respuestas del federalismo fiscal a los problemas de equidad territorial, Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. 90-27. Recuperado el 6 de Febrero de 2020 de <https://eprints.ucm.es/25783/1/9027.pdf>

