

GASTO PÚBLICO DEL ESTADO NACIONAL: ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO (2007-2020)

A través de los datos del presupuesto abierto, correspondiente al Ministerio de Economía de la Nación se puede analizar el gasto público a cargo del Estado Nacional. Entre 2007 y 2020 hubo un crecimiento en términos reales del 77,3% en el monto ejecutado por parte de la Administración Pública Nacional. Al margen de este crecimiento, se advertían, hacia los últimos años, caídas sucesivas que se interrumpieron en 2020 con motivo de la crisis por Covid 19. En cuanto a la composición del gasto, se destacan los servicios sociales (prestaciones previsionales y asignaciones familiares) y económicos (transferencias y subsidios a los servicios públicos de electricidad, gas y transporte).

Objetivo y metodología del estudio

El objetivo central del estudio es analizar la composición y evolución del presupuesto del Estado Nacional entre 2007 y 2020, utilizando los datos de gobierno abierto provenientes del Ministerio de Economía de la Nación. Los interrogantes que se abordaran son: ¿a qué se destina el gasto?, ¿para qué se gasta? A su vez, resulta de interés analizar con más detalle el 2020 por ser un año sumamente atípico.

Como regla general, el análisis versará sobre el concepto de lo devengado o ejecutado, es decir, cuando se consolida la obligación de pago por parte del Estado.

Evolución del presupuesto 2007-2020

Tal como se advierte en el Gráfico 1, el gasto de la administración pública nacional exhibe una tendencia al alza desde 2007 (la información previa no está disponible). Como se puede ver, el punto de inflexión se da hacia 2016. A partir de ese momento comienza un sendero de caída sucesiva, interrumpida en el último año asociado al efecto pandemia por Covid 19.

El gasto total ascendía en 2007 a aproximadamente \$ 4 billones, mientras que en 2020 totalizó unos \$ 7 billones¹, es decir, un crecimiento entre puntas del 77,3%. Vale destacar la naturaleza anticíclica del gasto en las últimas dos crisis internacionales (2009 y 2020). Lo anterior implica que la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno y el gasto mostraron correlación negativa,

es decir, se comportaron de forma opuesta. Esta dinámica contribuye a paliar los efectos negativos en las recesiones y suaviza el ciclo económico. Por otro lado, en tiempos de expansión económica permite dar espacio al sector privado para liderar el crecimiento, ahorrando recursos para inyectarlos durante coyunturas más complejas. Cabe destacar que, al margen de los años puntuales de crisis señalados, la naturaleza del gasto tiende a seguir una dinámica procíclica, es decir, crece de forma sostenida en los primeros años, al mismo tiempo que la economía se recupera mientras que tiende a caer cuando entra en recesión, como es el caso entre 2016 y 2019.

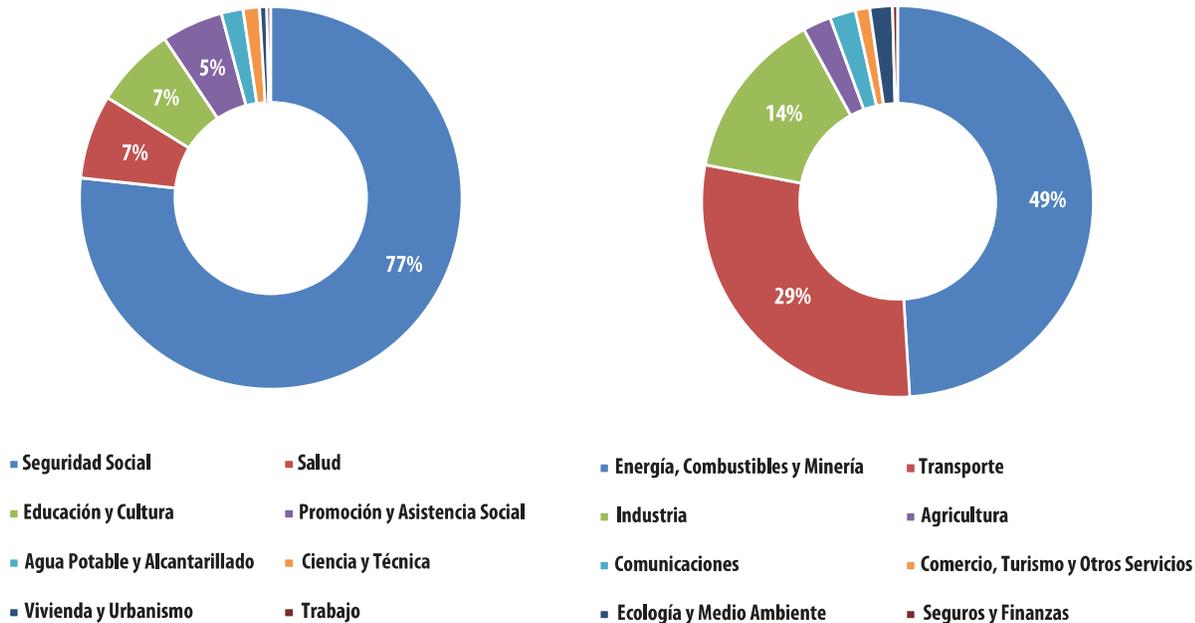
Gráfico 1. Presupuesto ejecutado por finalidad (en billones de pesos de 2020) y variación PBI real.



Fuente: elaboración propia en base a Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

¹ Las cifras están expresadas en pesos de 2020 razón por la cual son comparables entre sí.

Gráfico 2. Composición del gasto ejecutado en servicios sociales y económicos (2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

El **gasto por finalidad** del Estado Nacional muestra la siguiente estructura, tomando valores promedio a lo largo del período considerado:

- Aproximadamente 6 de cada 10 pesos se destinaron a servicios sociales.
- Aproximadamente 2 de cada 10 pesos fueron a cubrir servicios económicos.
- 1 de cada 10 pesos atendieron gastos vinculados a la deuda pública.
- El peso restante se repartió entre administración gubernamental y defensa y seguridad.

Gasto por finalidad y función en 2020

El 2020 fue un año atípico por los efectos de la pandemia mundial por coronavirus, afectando el normal funcionamiento de los distintos sectores económicos, entre ellos, el sector público. Por esta razón, se analiza con detenimiento lo sucedido durante este año con el presupuesto del Estado Nacional y en especial, con algunas de las partidas más significativas dentro del gasto total.

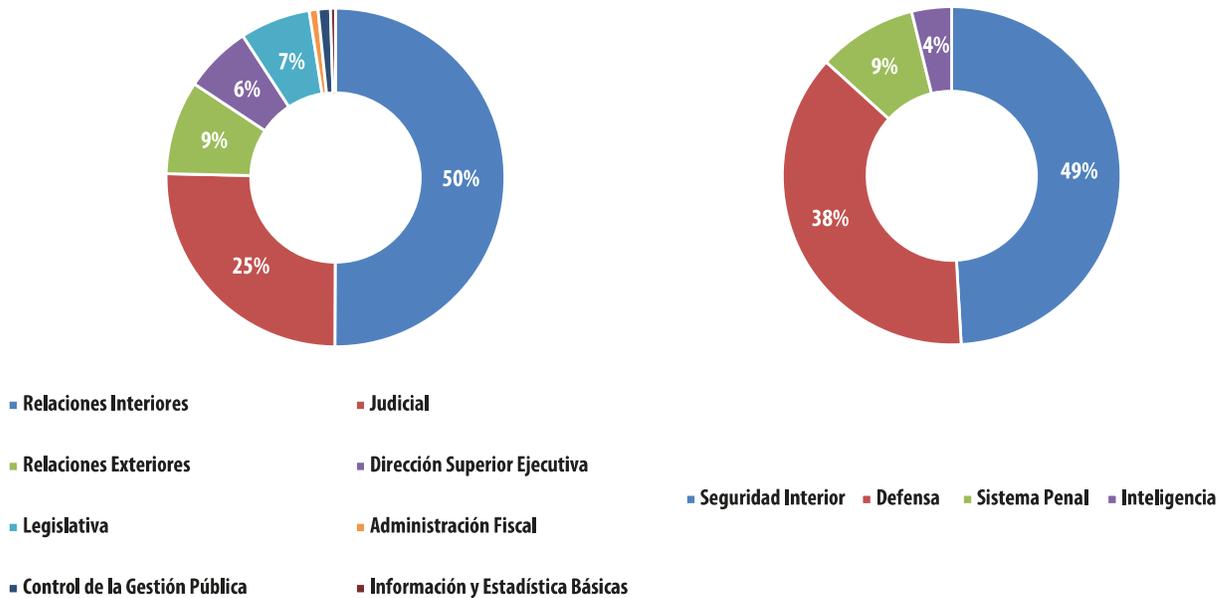
La partida de servicios sociales es la más relevante dentro del presupuesto, al menos, en términos de participación sobre el total (67,3% en 2020). Como puede notarse, este guarismo se ubica alrededor de 8 puntos porcentuales por encima del promedio del período.

Tal como se ve en el Gráfico 2, el 77% del total del gasto en servicios sociales se explica por la seguridad social (\$ 3.614.936 millones). Dentro de esta partida se encuentran los gastos vinculados a prestaciones previsionales (jubilaciones y pensiones), transferencias y contribuciones a la seguridad social, asignaciones familiares, entre otros. Estos tres conceptos representan el 87% del total y crecieron un 15,2% en términos reales respecto de 2019.

En un segundo escalón se ubicaron los gastos destinados a salud y educación y cultura con un 7% del total en ambos casos (\$ 336.027 millones y \$ 323.524 millones). Por su parte, registraron una variación interanual del 40% y -4,3%, respectivamente, en relación al año previo.

En tercer lugar, promoción y asistencia social explicó el 5% del total (\$ 245.248 millones) y mostró una variación del 92,1% respecto de 2019.

Gráfico 3. Composición del gasto ejecutado en administración gubernamental y defensa y seguridad (2020)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Presupuesto Abierto, Ministerio de Economía.

Por último, es posible advertir el carácter de emergencia que presentan las distintas partidas en 2020 a raíz de la crisis, lo cual se puede ver analizando los ratios entre montos ejecutados y previstos o crédito inicial. En prácticamente todas las partidas el ratio superó la unidad, lo cual implica un mayor desembolso de fondos a los que se tenían previstos antes de iniciar el período. El ratio promedio ascendió a 2 durante 2020 mientras que en 2019 el mismo fue de 1,15. En otras palabras, lo efectivamente ejecutado al finalizar el año duplicó el crédito inicial de 2020.

Las cifras expuestas revelan un incremento considerable del gasto del Estado Nacional ante el imponderable que representó la fuerte crisis económica de 2020.

Continuando con el análisis, la partida de servicios económicos es la segunda más importante a la hora de explicar el presupuesto con un 13,9% en 2020, ubicándose 5 puntos por debajo del promedio del período.

El Gráfico 2 muestra su composición. Sobresale el gasto en energía, combustibles y minería con casi el 50% del total, transporte con un 29% e industria con el 14%.

En cuanto a energía, combustibles y minería, el 78,3% corresponde a transferencias al sector privado para financiar gastos corrientes (CAMMESA es el destinatario del 67,6% de estos fondos, utilizados para subsidiar las tarifas eléctricas) y el 20% a entidades del sector público nacional (la empresa Integración Energética S.A recibe el 13,8% de estos recursos, principalmente vinculados con subsidios a las tarifas de gas).

Por su parte, los recursos destinados a transporte se reparten entre asistencia financiera a empresas públicas y otros entes del Ministerio de Transporte con el 40,7%, un 24,9% se destina a coordinación de políticas de transporte vial, un 12% a construcción de autopistas y autovías mientras que un 10% se destinan a distintos tipos de mantenimiento y rehabilitación de corredores existentes.

Por último, el gasto en industria se explica en un 92% por financiamiento de la producción.

En tercer plano se ubica **servicios de la deuda pública** con el 9% del total del presupuesto (\$ 632.691 millones), es decir, un punto porcentual más bajo que el promedio del período. Esta partida registró una variación interanual de 52,3% en términos reales respecto a 2019.

Los recursos destinados a atender los gastos de la deuda pública se distribuyen de la siguiente forma:

- El 45,9% corresponden a intereses de la deuda en moneda nacional de largo plazo.
- El 23,2% se destinaron a intereses de préstamos del sector externo.
- El 14,8% se utilizaron para pagar intereses de la deuda en moneda nacional de corto plazo.
- El 12,9% se emplearon para pagar intereses de la deuda extranjera a largo plazo.

Por último, **administración gubernamental y defensa y seguridad** son los de menor participación, con 6,1% y 3,6%, respectivamente. A diferencia del primero que exhibe un guarismo similar, defensa y seguridad muestra un valor inferior al promedio del período (5,9%).

En el Gráfico 3 se puede observar la composición de cada categoría.

En relación a administración gubernamental se destaca relaciones interiores con el 50% del total (\$ 212.896 millones), judicial con 25% (\$ 107.594 millones) y relaciones exteriores con un 9% (\$ 38.040 millones).

Los programas más importantes en cuanto a relaciones interiores son asistencia financiera a provincias y municipios con el 42,6%, y relaciones con las provincias y desarrollo regional con el 32,4%.

En cuanto a defensa y seguridad las partidas más significativas son seguridad interior con 49% (\$ 124.196 millones), defensa con 38% (\$ 95.227 millones) y sistema penal con 9% (\$ 23.889 millones). Aquí los programas que sobresalen son alistamiento operacional del ejército con 38,8% y alistamiento operacional de la armada con 19,7%.

Reflexiones finales

De la información y el análisis expuesto anteriormente se pueden extraer algunas conclusiones:

- El gasto del Estado Nacional medido en moneda constante creció entre 2007 y 2020. La tasa de variación entre esos años asciende al 77,3%.
- Al margen del crecimiento punta a punta mencionado, a partir de 2016 se advierten caídas sucesivas que se interrumpieron en 2020, año de crisis que requirió un mayor nivel de recursos públicos en la economía. En dicho año hubo un crecimiento del 3,9% en términos reales con respecto a 2019.

Presupuesto 2020 (en millones de pesos corrientes)

FINALIDAD	FUNCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL	PRESUPUESTO VIGENTE	EJECUTADO
SERVICIOS SOCIALES	Seguridad Social	2.254.496,83	3.793.351,41	3.614.936,86
	Salud	174.545,93	353.785,12	335.214,64
	Educación y Cultura	243.042,48	328.385,21	323.499,96
	Promoción y Asistencia Social	99.530,59	263.592,57	244.988,43
	Agua Potable y Alcantarillado	24.811,34	100.120,24	86.382,04
	Ciencia y Técnica	51.560,27	70.035,64	65.595,26
	Vivienda y Urbanismo	32.266,22	41.317,61	29.547,04
	Trabajo	11.370,39	16.580,41	15.014,11
SERVICIOS ECONÓMICOS	Energía, Combustibles y Minería	266.260,65	502.946,94	478.274,83
	Transporte	217.976,72	304.133,97	282.678,25
	Industria	8.770,86	139.768,47	137.289,81
	Agricultura	12.938,20	24.912,31	22.630,71
	Comunicaciones	12.142,36	22.143,40	20.949,92
	Comercio, Turismo y Otros Servicios	4.802,72	20.087,38	11.560,28
	Ecología y Medio Ambiente	15.519,44	18.484,85	18.094,57
	Seguros y Finanzas	1.351,59	4.274,21	4.205,66
DEUDA PÚBLICA	Servicio de la Deuda Pública	971.570,34	971.647,00	632.691,78
ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL	Relaciones Interiores	88.113,91	264.490,29	212.869,55
	Judicial	83.267,10	109.914,66	107.594,94
	Relaciones Exteriores	33.965,30	41.646,07	38.040,11
	Dirección Superior Ejecutiva	15.706,70	29.706,35	27.410,52
	Legislativa	21.583,39	28.927,81	28.535,69
	Administración Fiscal	4.737,91	19.860,84	3.593,11
	Control de la Gestión Pública	4.070,76	5.115,38	5.026,36
	Información y Estadística Básicas	2.375,99	2.469,99	2.067,76
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	Seguridad Interior	100.589,04	151.283,06	124.196,67
	Defensa	74.942,22	98.930,70	95.227,62
	Sistema Penal	19.963,34	24.700,10	23.889,29
	Inteligencia	7.798,96	9.988,66	9.664,41
TOTAL:		4.860.071,53	7.762.600,65	7.001.670,19