

# Tendencias en la composición del gasto público

■  
*En los últimos diez años el gasto público evidenció un aumento del 51%, ascendiendo a un monto global de 62 mil millones de pesos.*

■  
*Excluyendo a la deuda pública, la partida de servicios sociales fue la que mayormente impulsó el crecimiento del gasto.*

■  
*Los servicios económicos y los gastos en administración gubernamental retrocedieron a favor del asistencialismo.*

*A través del gasto público, se sustituyen decisiones individuales por decisiones colectivas que emanan de las instituciones públicas. Por eso es que importa estudiar su magnitud, composición y tendencias.*

La importancia de analizar el gasto público reside en que las erogaciones del gobierno alteran en forma directa la asignación de recursos que surgiría del funcionamiento del mercado o de las decisiones de los particulares (se sustituyen decisiones individuales, a través del mercado, por decisiones colectivas, a través de instituciones públicas). En primer lugar, el funcionario público basa sus decisiones en consideraciones distintas a las que tiene en cuenta un agente económico del sector privado. En segundo término, cuando el estado determina una absorción compulsiva de fondos de la comunidad, altera el destino que ésta le hubiese dado de otro modo. Es así como dentro del concepto de gasto público se incorporan componentes que no necesariamente representan un uso directo de recursos por parte del estado, como es el caso de los gastos de obras sociales privadas financiadas con aportes obligatorios (no las de libre asociación) o los gastos de los consejos profesionales con matriculación obligatoria y aportes compulsivos, por citar algunos ejemplos. Del mismo modo valen las consideraciones con relación a las entidades consideradas, computándose las que el estado controla, es decir, aquellas en las que decide “directamente” por medio de funcionarios, interventores, administradores y gerentes designados por una decisión política y excluyéndose las actividades que el estado controla o induce “indirectamente” mediante regulaciones, prohibiciones o incentivos.

La intervención estatal a través del gasto público constituye un poderoso instrumento para modificar la equidad y la eficiencia de la economía y, por lo tanto, alterar el bienestar de la sociedad. Analizar las tendencias en la composición del gasto importa en la medida en que se detectan las áreas, finalidades o jurisdicciones a las que se confiere mayor importancia relativa, lo cual configura el perfil del estado y sus prioridades en términos de asignación de recursos. De allí la importancia de un estudio actualizado sobre el gasto público. El propósito de esta nota es justamente analizar cómo ha sido la evolución del gasto público en los últimos años, no sólo en magnitud, sino además en términos de su composición por áreas o finalidades estatales, a fin de detectar tendencias y obtener conclusiones acerca de las prioridades de la acción gubernamental.

## Formas de abordar el concepto de gasto público

Existen diferentes criterios para clasificar y medir el gasto público, cada uno de los cuales resulta más apropiado o conveniente al aspecto que se desee analizar. La información que

proporcionan las cuentas nacionales aportan un primer elemento de trabajo. Partiendo de la contabilidad nacional puede medirse la magnitud del estado según el valor agregado de los bienes y servicios que éste produce, es decir, la contribución del sector público a la creación de bienes y servicios. Dentro de esta alternativa se computan las remuneraciones pagadas y sus cargas sociales, como así también los intereses, utilidades y amortizaciones. En cambio se omite el valor supuestamente agregado por los bienes de capital que usa el estado en la producción de sus bienes y servicios, debido a las dificultades prácticas del cálculo y a la indisponibilidad de datos necesarios.

El otro criterio que emana de las cuentas nacionales es medir el uso de la totalidad del valor agregado generado por la economía nacional que se canaliza a través de decisiones estatales. Para medir la utilización que hace el sector público de los bienes y recursos que produce la economía del país es necesario valorar estos bienes pero dado que carecen de un mercado que brinde información sobre sus precios, el valor de estos bienes se consigna a su costo de adquisición.

La información del sector público que presentan las cuentas presupuestarias debe reagruparse para medir la contribución al producto de la forma más aproximada posible a la metodología usual de las cuentas nacionales. Pero la medición del gasto público sobre la base de las cuentas nacionales no incluye todos los conceptos que comprenden las erogaciones del gobierno. Por ello es oportuno revisar pautas que se siguen para clasificar el gasto público. Las formas más usuales son: institucional, económica, por objeto del gasto, por finalidades y funciones y por niveles de gobierno.

En la clasificación institucional se tiene en cuenta el organismo o jurisdicción que generó el gasto. Ello incluye la clasificación por poderes del estado (ejecutivo, legislativo o judicial) o por organismos (dentro de cada jurisdicción).

En la clasificación económica el gasto se diferencian las erogaciones corrientes y las de capital. En el primer caso se incluyen los gastos en bienes de consumo, que son aquellos que se agotan en una única utilización (remuneraciones y bienes de consumo que adquiere el gobierno como papelería y útiles de escritorio, por ejemplo) y las transferencias. Estas últimas son partidas de gasto en las cuales el gobierno no utiliza bienes o servicios productivos reales de la comunidad, sino simplemente redistribuye el ingreso disponible. Se trata de gastos sin contrapartida que importan una transferencia de ingresos de un sector de la economía (el que contribuye con los recursos que financian el gasto de transferencia) a otro (el beneficiario del gasto), de manera que la demanda directa de los recursos no la hace el gobierno sino quien resulta beneficiario del gasto. Un ejemplo es el empleo de recursos tributarios para pagos de jubilaciones o subsidios a la desocupación y a la pobreza. También en el rubro transferencias se incluyen generalmente los pagos por intereses de la deuda pública. Las erogaciones de capital, por otra parte, pueden ordenarse en inversiones en bienes reales o físicas que son aquellas que aumentan el patrimonio de la comunidad (obras públicas en general) y otras inversiones (por ejemplo compra de bienes preexistentes o inversiones financieras).

La clasificación funcional o por finalidades y funciones permite ordenar el gasto según los propósitos perseguidos por la acción del estado. Se utilizan tres niveles de desagregación:

- **Finalidad.** Administración General, Defensa, Seguridad, Salud, Cultura y Educación, Desarrollo de la Economía, Bienestar Social, Ciencia y Técnica y Deuda Pública.
- **Función.** Hace una apertura de cada uno de los rubros anteriores. Por ejemplo en Cultura y Educación: Cultura, Educación Elemental, Educación Media y Técnica, Educación Superior y Universitaria.

*El gasto público puede medirse desde el punto de vista de la contribución del sector público a la creación de bienes y servicios o bajo el criterio de utilización de recursos por parte del estado*

*La clasificación funcional del gasto permite detectar las prioridades de la política pública.*

- **Programa.** Los gastos se tipifican por programas, lo cual permite agrupar gastos ejecuciones de gasto realizados por distintas jurisdicciones en un mismo rubro.

La clasificación por niveles de gobierno presenta los gastos agrupados por jurisdicción: Nación, Provincias o Municipios. Este ordenamiento es actualmente muy utilizado por la creciente importancia de la doctrina del Federalismo Fiscal como marco teórico para tratar cuestiones relacionadas con la distribución espacial del gasto público.

## Comportamiento del gasto público en los últimos diez años

Atendiendo al objetivo de detectar las modificaciones en las prioridades del estado a lo largo del tiempo, se analiza en primer lugar el gasto público de la administración nacional según finalidad y función, sobre la base de las ejecuciones presupuestarias correspondientes a los años 1994 y 2003, publicadas por el Ministerio de Economía de la Nación.

En el año 1994, el gasto total fue de 41.100 millones de pesos, mientras que en 2003 la cifra ascendió a 62.000 millones de pesos, lo que significa un incremento superior al 50% entre puntas (20.000 millones de pesos).

La finalidad que impulsó mayormente al aumento del gasto en el período de referencia fue *Deuda pública*, que verificó una suba cercana al 300%, fundamentalmente como consecuencia de la importante acumulación de intereses en esta partida. En segundo término incidió el gasto en *Servicios sociales*, que pasó de 26.300 millones de pesos en 1994 a cerca de 38.000 millones en el año 2003, es decir que registró un alza del 43%.

*Dentro de la función de asistencia social, la categoría Trabajo fue la que mayor incremento registró en la asignación de recursos públicos durante la última década.*

Dentro de *Servicios sociales* se detectan algunas funciones que exhibieron importantes incrementos. Se trata concretamente de las categorías Trabajo (4.600%), Salud (256%) y Promoción y Asistencia Social (162%). Como puede observarse, Trabajo representa el caso más llamativo, debido a que en 1994 se destinó a esta partida un total de 81 millones de pesos, mientras que en 2003 el monto asignado superó los 3.800 millones. Al evaluar el comportamiento de este concepto a lo largo del tiempo, se observa que el mismo presentó un crecimiento leve hasta el año 1997, estabilizándose posteriormente hasta 2002. En este último año, debido al financiamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, la partida Trabajo sufrió un fuerte aumento, alcanzando entonces los guarismos actuales. Resulta evidente que la crisis económica desencadenada a fines de 2001 motivó una mayor asistencia social por parte del estado, justificando erogaciones mayores en funciones como Trabajo, Promoción y Asistencia social y Salud, que en conjunto pasaron a absorber más de 10 millones del presupuesto de gastos. En menor medida, también crecieron los gastos en Seguridad social, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica y Agua potable y alcantarillado, que registraron aumentos de entre el 10% y el 40%. Por el contrario, Vivienda y Urbanismo verificó una disminución del 24% en el período.

Es importante destacar el crecimiento observado en los fondos destinados a la función social, ya que los organismos de la seguridad social se ocupan de la atención de contingencias sociales, es decir circunstancias de la vida de las personas que se considera que no podrán superar por sí mismas. El estado entonces asume, directa o indirectamente, las actividades destinadas a atender esas situaciones. Las principales actividades de seguridad social son:

- El sistema previsional (jubilaciones y pensiones) que atiende situaciones de vejez, invalidez y muerte.

- Los obras sociales, que se ocupan de la atención de salud, independientemente de la tarea llevada a cabo por los hospitales públicos.
- Las cargas de familia, atendidas por medio del régimen de asignaciones familiares.
- Los fondos de desempleo o instituciones similares que se ocupan de problemas de desocupación.
- Las aseguradoras de riesgos del trabajo, que atienden los casos de enfermedades profesionales o accidentes de trabajo.

**Gastos de la Administración Pública Nacional**

en miles de pesos

| CONCEPTO                                | 1994              | 2003              | Variación   |
|---|-------------------|-------------------|-------------|
| <b>ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL</b>     | <b>4.473.693</b>  | <b>4.209.528</b>  | <b>-6%</b>  |
| Legislativa                             | 382.922           | 388.895           | 2%          |
| Judicial                                | 674.821           | 884.085           | 31%         |
| Dirección Superior Ejecutiva            | 558.136           | 315.694           | -43%        |
| Relaciones Exteriores                   | 480.441           | 597.482           | 24%         |
| Relaciones Interiores                   | 1.135.119         | 1.742.888         | 54%         |
| Administración Fiscal                   | 1.113.734         | 156.328           | -86%        |
| Control de la Gestión Pública           | 40.714            | 53.379            | 31%         |
| Información y Estadísticas Básicas      | 87.806            | 70.777            | -19%        |
| <b>SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD</b> | <b>3.443.002</b>  | <b>4.623.946</b>  | <b>34%</b>  |
| Defensa                                 | 2.011.043         | 2.300.746         | 14%         |
| Seguridad                               | 1.281.654         | 1.761.091         | 37%         |
| Sistema Penal                           | 150.305           | 229.706           | 53%         |
| Inteligencia                            |                   | 332.403           |             |
| <b>SERVICIOS SOCIALES</b>               | <b>26.312.717</b> | <b>37.753.249</b> | <b>43%</b>  |
| Salud                                   | 1.070.515         | 3.813.211         | 256%        |
| Promoción y Asistencia Social           | 1.090.890         | 2.858.305         | 162%        |
| Seguridad Social                        | 20.093.645        | 22.254.687        | 11%         |
| Educación y Cultura                     | 2.303.176         | 3.262.414         | 42%         |
| Ciencia y Técnica                       | 575.011           | 777.840           | 35%         |
| Trabajo                                 | 81.046            | 3.809.065         | 4600%       |
| Vivienda y Urbanismo                    | 1.021.807         | 778.161           | -24%        |
| Agua Potable y Alcantarillado           | 76.627            | 199.566           | 160%        |
| <b>SERVICIOS ECONOMICOS</b>             | <b>3.657.774</b>  | <b>2.611.642</b>  | <b>-29%</b> |
| Energía, Combustible y Minería          | 1.273.646         | 466.042           | -63%        |
| Comunicaciones                          | 93.894            | 117.098           | 25%         |
| Transporte                              | 1.469.769         | 1.443.599         | -2%         |
| Ecología y Medio Ambiente               | 77.797            | 87.915            | 13%         |
| Agricultura                             | 386.072           | 269.965           | -30%        |
| Industria                               | 158.167           | 110.249           | -30%        |
| Comercio, Turismo y Otros Servicios     | 145.896           | 89.981            | -38%        |
| Seguros y Finanzas                      | 52.533            | 26.794            | -49%        |
| <b>DEUDA PUBLICA</b>                    | <b>3.199.525</b>  | <b>12.728.798</b> | <b>298%</b> |
| Servicio de la Deuda Pública            | 3.199.525         | 12.728.798        | 298%        |
| <b>GASTO TOTAL</b>                      | <b>41.086.711</b> | <b>61.927.163</b> | <b>51%</b>  |

Fuente: Boletín Fiscal - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía.

Dichas actividades, propias los servicios sociales del estado, se asocian a la función distributiva que asume todo gobierno. Éste, recurriendo a la utilización de instrumentos fiscales, como pueden ser impuestos o gastos públicos, modifica la distribución del ingreso privado y de allí la relevancia de analizar su evolución.

Otro grupo dentro de la clasificación del gasto público por finalidad-función tiene que ver con el funcionamiento del estado y corresponde al gasto en las funciones de administración general, justicia, seguridad y defensa. A su vez, puede hacerse una diferenciación entre los gastos exclusivos de administración general, más directamente relacionados con la burocracia y el propio funcionamiento del estado, y los gastos en servicios de defensa y seguridad, es decir, lo que se eroga para la provisión de bienes públicos con beneficios indivisibles. En este último caso, el gobierno provee bienes de carácter general, que benefician a toda la comunidad, a diferencia de lo que ocurre cuando presta servicios sociales, en donde se puede identificar claramente al beneficiario del bien proporcionado por el estado.

*En el período bajo análisis, los gastos burocráticos disminuyeron en favor de los servicios de Defensa y Seguridad, dentro de lo que conforma la partida de administración gubernamental.*

En el caso de *Administración gubernamental*, en 1994 se gastaron unos 4.500 millones de pesos, mientras que en 2003 el monto descendió hasta los 4.200 millones aproximadamente, lo que implica una reducción del 6% en el período, fundamentalmente impulsada por el menor gasto en Administración fiscal. Con respecto a *Servicios de defensa y seguridad*, se registró en el período bajo análisis un incremento del 34%, pasando a representar el presupuesto en esta finalidad un monto de 4.600 millones de pesos, es decir, unos 1.200 millones más que lo gastado en 1994.

*Servicios económicos* comprende las acciones de apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico. Incluye energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo. Esta clasificación abarca acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público.

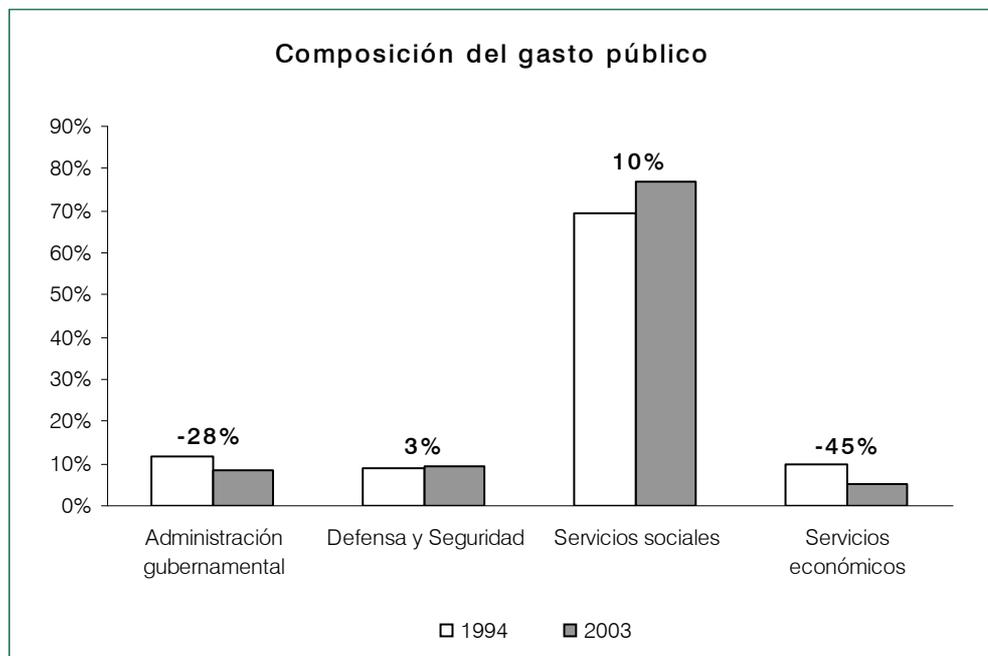
Entre 1994 y 2003, el gasto en la finalidad *Servicios económicos* disminuyó un 29%, al pasar de cerca de 3.600 millones de pesos a 2.600 millones en 2003. Entre las categorías que más cayeron se destacan Energía, combustible y minería, Seguros y Finanzas, Comercio y Turismo, en tanto que el único incremento tuvo lugar en Comunicaciones.

## Consideraciones finales

Del análisis anterior surge que, en la última década, se dio una reasignación de recursos en favor de la provisión de bienes públicos y privados por parte del estado y gastos de asistencia social, a costa de menores gastos en administración central y servicios económicos. Esta tendencia se corrobora al analizar la composición porcentual del presupuesto de gastos<sup>1</sup>, de acuerdo a la cual, en 1994 las erogaciones en *Administración gubernamental* captaban el 12% del presupuesto, mientras que en 2003 pasaron a representar sólo el 9%. Del mismo modo el peso relativo de *Servicios económicos* cayó del 10% al 5% en dicho período. Contrariamente, los gastos en *Servicios sociales* aumentaron su participación del 69% al 77%, reflejando el mencionado avance del asistencialismo. No obstante el crecimiento detectado en asistencia social, para obtener apreciaciones más concluyentes, debería contarse con información acerca de la calidad de los servicios gubernamentales, ya que el solo aumento de partidas para estos conceptos no asegura una mejor cobertura a la población demandante de asistencia.

Pese a las tendencias señaladas, las cifras preliminares de la última ejecución presupuestaria indican que existió una subejecución del presupuesto de gastos aprobado superior al 13% y

<sup>1</sup> Para hacer este cálculo se excluye del total de gastos en servicio de la deuda pública.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Boletín Fiscal - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía.

que las partidas que mayormente explicaron esta situación fueron las correspondientes a gastos sociales, mientras que los gastos relacionados con burocracia y administración no sufrieron este tipo de recortes.

A modo de ejemplo puede mencionarse que existieron recortes con respecto a los montos autorizados por la ley de presupuesto en los siguientes casos: seguros de desempleo (-50%), políticas para la tercera edad (-30%), emergencia alimentaria (-16%), provisión de agua potable y saneamiento (-74%) y niñez, adolescencia y familia (-20%), entre otros. Aunque se trata de cifras muy preliminares, no se aguardan diferencias sustanciales cuando se den a conocer los resultados definitivos. ■