

SERIE DE GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A continuación se mencionan los aspectos fundamentales de la metodología tradicionalmente empleada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS) en sus publicaciones regulares¹.

Cabe destacar que cada actualización de las estadísticas fiscales producidas por la DAGPyPS abarca las series completas a las que se refieren. Esto implica que la mejora de la información podría generar modificaciones sobre años ya publicados.

1. Universo

El cómputo del Gasto Público Consolidado (GPC) incluye las erogaciones del Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno –Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipios. Los valores de gasto que se presentan comprenden tanto las erogaciones corrientes como las de capital.

Las erogaciones públicas incluyen los gastos presupuestarios, pero además, aquellos que no aparecen reflejados íntegramente en el presupuesto de todas las jurisdicciones. Estos últimos son las erogaciones de las Obras Sociales Nacionales, del Sistema de Asignaciones Familiares, de las Sociedades y Empresas Públicas Nacionales, de Otros Entes (AFIP, INSSJP, etc.), el Gasto Público correspondiente a los Sistemas Provinciales de Previsión Social² y las Obras Sociales Provinciales. En este sentido, es importante destacar que el universo de Gasto Público informado habitualmente por la DAGPyPS resulta convalidado en la definición de Sector Público No Financiero del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (Ley Nº 25.917).

¹ El detalle del proceso de cálculo del Gasto Público Consolidado (GPC) y del Gasto Público para cada nivel de gobierno; las modalidades utilizadas para el cómputo de erogaciones presupuestarias, de unidades no incluidas en el presupuesto de la Administración Pública Nacional y erogaciones de las Instituciones de la Seguridad Social; y las fuentes de información utilizadas pueden ser consultados en las publicaciones “Caracterización y Evolución del Gasto Público Social – Período 1980 – 1997” DNP GS (1999a) y “Caracterización y Evolución del Gasto Público Social - 1999” DNP GS (1999b), “Caracterización y Evolución del Gasto Público Social – 2000” y “Protección Social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003” DAGPyPS-OIT (2005).

² Es importante mencionar que en algunas provincias que no transfirieron sus cajas previsionales a la órbita nacional el Gasto Público correspondiente a dichos sistemas forma parte de las erogaciones presupuestarias.

1.1. Gasto Público del Gobierno Nacional³

1.1.1 Gasto Público de la Administración Nacional

El Gasto Público de la Administración Nacional incluye las erogaciones de la Administración Central, los Organismos Descentralizados, comprendiendo en estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social⁴ (incluidas las Ex-Cajas Previsionales Provinciales transferidas a la órbita nacional).

Dentro de este subsector cabe realizar dos observaciones. En primer lugar, el Gasto Público del Sistema Previsional incluye las erogaciones correspondientes a: a) el pago de las jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) –el cual contiene al antes denominado Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)-; b) el pago de pensiones no contributivas; c) el pago de retiros al personal de las Fuerzas Armadas y de Seguridad; y d) los regímenes especiales: Relaciones Exteriores, Poder Legislativo y Judicial. Dentro de las erogaciones del Sistema Previsional se incluyen tanto las Asignaciones Familiares y los subsidios que reciben los jubilados y pensionados –por sepelios, reducción en las tarifas públicas⁵, etc.- como los gastos administrativos vinculados al funcionamiento de los sistemas considerados⁶. Se debe destacar que hasta 2008 se incorpora el pago de la Prestación Básica Universal (PBU), las Prestaciones Compensatorias (PC) y otras prestaciones que recibían los beneficiarios del entonces régimen de capitalización –derogado a partir de la Ley N° 26.425- y que estaban a cargo del Estado⁷.

En segundo lugar, el Gasto Público en Asignaciones Familiares comprende las asignaciones pagadas a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado tanto por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) como aquellas pagadas directamente por los empleadores y el gasto administrativo del sistema. Las Asignaciones Familiares pagadas directamente por los empleadores no se ven reflejadas en la ejecución presupuestaria de la Administración Nacional, pero se incorporan a partir de la información suministrada por la Gerencia de Finanzas de la ANSeS.

³ El Gasto Público del Gobierno Nacional no incluye la ejecución del gasto devengado por reconocimiento de deuda correspondiente al descuento del 13% en salarios y jubilaciones por no contarse hasta el momento con la información relevante en relación a los montos y su asignación por finalidad y función. Adicionalmente, debe destacarse que sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y su asignación por finalidad-función.

⁴ Ley N° 24.156, Artículo N° 8.

⁵ Desde la privatización de las empresas públicas estos subsidios se registran en las erogaciones de la ANSeS. Anteriormente, se computaban dentro de los gastos operativos de cada empresa.

⁶ Cabe destacar que a partir del momento del traspaso de las cajas previsionales provinciales al anterior SIJP, el pago de prestaciones a los beneficiarios se incluye en el gasto de la Administración Nacional. Las cajas previsionales transferidas que fueron transferidas al sistema nacional son las de la CBA y las Provincias de: Catamarca y Santiago del Estero (1994), Tucumán, Río Negro, Jujuy, Salta, San Juan, Mendoza, La Rioja y San Luis (1996).

⁷ En diciembre de 2008, producto de la sanción de la Ley N° 26.425, el Gobierno Nacional asume el compromiso de hacer efectivos los pagos de los beneficios de jubilación ordinaria, retiro por invalidez y pensión por fallecimiento que, hasta la fecha de entrada en vigencia de la normativa, eran liquidados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) bajo las modalidades de retiro programado o retiro fraccionario.

1.1.2 Gasto Público de Sociedades y Empresas Públicas Nacionales

Las erogaciones de las empresas públicas que hasta 1992 estaban consolidadas en el presupuesto y que no fueron privatizadas se imputan utilizando la metodología internacional. Adicionalmente, se consolidan las erogaciones correspondientes a sociedades y empresas públicas nuevas o reestatizadas (Agua y Saneamientos Argentinos SA, Educar SA, Empresa Argentina de Soluciones Satelitales, Energía Argentina SA, Líneas Aéreas Federales SA, Sistema Nacional de Medios Públicos, Talleres Navales Dársena Norte SAClyN y Vehículo Espacial Nueva Generación SA).

1.1.3 Gasto Público de Otros Entes del Sector Público Nacional

Este subsector abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado Nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la toma de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado Nacional tenga el control de las decisiones⁸. Los Entes consolidados son la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) y el Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA). En el año 2002 se consolidó el Instituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS).

1.1.4 Gasto Público de las Obras Sociales Nacionales

El Gasto Público de las Obras Sociales incluye aquellas reguladas por la Superintendencia de Servicios de la Salud (SSS). También se incorporan las erogaciones de las obras sociales nacionales que no están comprendidas en la SSS (Poder Judicial, Poder Legislativo, Fuerzas Armadas y de Seguridad, etc). Comprende el gasto en prestaciones médicas y sociales y los gastos administrativos. Las prestaciones sociales incluyen los egresos por: sepelios, becas, subsidios, turismo, seguros, geriátricos, subsidios por discapacidad (no asociados a la compra de servicios y/o bienes para la salud) y pensiones. Los beneficiarios de las prestaciones son los trabajadores en actividad y la clase pasiva, provenientes del Sector Público Nacional, sus familiares a cargo, adherentes voluntarios y por convenios.

1.2. Gasto Público de los Gobiernos Provinciales

Los gastos de los gobiernos provinciales comprenden las erogaciones que realizan estos gobiernos y que son financiadas con recursos propios (entre los que se considera la coparticipación federal), con los provenientes de Nación y con deuda pública.

⁸ Ley N° 24.156, Artículo N° 8.

1.2.1 Gasto Público de la Administración Provincial

El Gasto Público de la Administración Provincial comprende las erogaciones de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales.

1.2.2 Instituciones de la Seguridad Social

1.2.2.1 Gasto Público de los Sistemas Provinciales de Previsión Social

Bajo este título se incluyen las erogaciones de los Sistemas Previsionales Provinciales destinadas al pago de jubilaciones y pensiones, así como sus respectivos gastos administrativos. Estos sistemas se financian principalmente con los aportes y contribuciones del personal en actividad de los gobiernos provinciales y en algunos casos municipales.

1.2.2.2 Gasto Público de las Obras Sociales Provinciales

En este ítem se incluyen los gastos totales de las Obras Sociales Provinciales (OSP). Comprende, al igual que las Obras Sociales Nacionales, el gasto en prestaciones médicas y sociales y los gastos administrativos. Los beneficiarios de las prestaciones son los trabajadores en actividad y la clase pasiva, provenientes del sector público provincial y municipal (por convenio), sus familiares a cargo, adherentes voluntarios y por convenios.

Los datos sobre el Gasto Público de las OSP para el período 1980-1987 provienen de estimaciones de FIEL-CEA (1991), que a partir de 1988 se corrigen a con información provista por las provincias. Desde 1997, la información es producto del contacto periódico de la DAGPyPS con las OSP. En aquellos casos en los que no se obtuvo información directa de las OSP, se realizaron estimaciones sobre la base de distintas fuentes.

1.3 Gasto Público de los Gobiernos Municipales

El Gasto Público de la Administración Municipal comprende las erogaciones de la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales.

Los datos de 1993 hasta 1997 surgen de las estimaciones realizadas por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) y de información proporcionada por los propios municipios. Para el período 1998-2001 se efectuó una estimación a partir de la información del gasto del consolidado municipal, clasificado por finalidad y función brindada por la DNCFP. Para el período 2002-2004 la estimación se efectuó a partir de la información del esquema ahorro - inversión - financiamiento municipal provisto por la misma Dirección. Para el bienio 2005-2006 se realizó una estimación a partir de información de gasto total de la Cuenta Ahorro, Inversión,

Financiamiento del Sector Público Argentino, publicada por la Oficina Nacional de Presupuesto. Por último, los datos para el trienio 2007-2009 surgen de estimaciones propias en función de una muestra de municipios, y de las transferencias nacionales y provinciales dirigidas a los gobiernos municipales.

2. Criterio de consolidación del Gasto Público

En el proceso tradicional de consolidación, el gasto se imputa en el nivel de gobierno que lo ejecuta y no en el que lo financia. En consecuencia, a los efectos de evitar duplicaciones, las transferencias de fondos de Nación a Provincias y Municipios, así como también las de Provincias a Municipios, han sido descontadas del nivel de gobierno financiador para ser incluidas en el nivel de gobierno ejecutor⁹.

3. Momento de registro

El registro de la ejecución del GPC se realiza basándose en la etapa contable de “devengado”.

4. Deflactor

Al realizar la comparación intertemporal de las cifras de Gasto Público debe contemplarse que los deflatores disponibles reflejan variaciones de precios de canastas diferentes a las constituidas por los insumos utilizados en la prestación de servicios públicos, y que los cambios nominales en el gasto involucran simultáneamente variaciones en precios de insumos, en la calidad y cobertura de las prestaciones o en la eficiencia de la provisión de los servicios públicos. Lo ideal sería contar con un índice de precios para cada función y partida o un índice agregado para el sector público, que refleje efectivamente el costo de provisión de los bienes y servicios. No obstante, la utilización de estos últimos no es habitual por la gran cantidad de recursos que requiere la recopilación y sistematización de los datos. Dada esta limitación, es internacionalmente aceptada la utilización de distintos deflatores fácilmente disponibles, como el índice de precios al consumidor, el índice de precio mixto o el índice de precios implícitos.

En el caso de las series de GPC, para obtener los valores constantes se corrigen los valores corrientes con un índice de precios combinado, constituido como un promedio simple del índice de precios mayoristas nivel general y el índice de precios al consumidor, ambos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para realizar dicho promedio, se transformaron las series originales en índices con base en el año 2001, procediéndose luego a realizar el promedio simple de ambos índices. A continuación se presentan los valores de dicho índice para el período 1980-2009:

⁹ Como consecuencia de ello, los montos de gasto que se atribuyen aquí al Gobierno Nacional y a cada una de las jurisdicciones provinciales no coinciden con los que figuran en sus respectivas ejecuciones presupuestarias.

Índices de precios combinados anuales, 1980-2009*Base 2001=1*

Año	Índice
1980	60.277.484,57
1981	29.026.259,53
1982	9.002.745,64
1983	1.975.467,94
1984	286.128,28
1985	37.364,71
1986	21.711,53
1987	9.615,32
1988	1.971,03
1989	57,66
1990	3,00
1991	1,29
1992	1,13
1993	1,06
1994	1,04
1995	0,98
1996	0,96
1997	0,96
1998	0,97
1999	1,00
2000	0,98
2001	1,00
2002	0,66
2003	0,57
2004	0,54
2005	0,49
2006	0,44
2007	0,41
2008	0,38
2009	0,36

Fuente: elaboración propia sobre la base de INDEC

5. Las series en porcentaje del PBI

Las series en porcentaje del PBI muestran la relación entre el Gasto Público y el producto, ambos, en pesos corrientes. Se utiliza la serie de PBI base 1993. A continuación se presentan los valores del PBI para el período 1980-2009:

Producto Bruto Interno, 1980-2009*1980-1986: miles de pesos corrientes; 1987-2009: millones de pesos corrientes*

Año	PBI
1980	4,26
1981	8,64
1982	25,16
1983	123,46
1984	859,14
1985	5.943,89
1986	10.167,50
1987	23,59
1988	109,59
1989	3.411,14
1990	65.063,61
1991	165.484,14
1992	209.746,43
1993	236.504,98
1994	257.439,96
1995	258.031,89
1996	272.149,76
1997	292.858,88
1998	298.948,36
1999	283.523,02
2000	284.203,74
2001	268.696,71
2002	312.580,14
2003	375.909,36
2004	447.643,43
2005	531.938,72
2006	654.438,99
2007	812.455,83
2008	1.032.758,26
2009	1.145.458,34

Fuente: INDEC