



MINISTERIO DE ECONOMIA
Y FINANZAS PÚBLICAS
SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA
SUBSECRETARIA DE COORDINACIÓN ECONOMICA

Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público argentino: 1980-2008

Rafael A. Selva
y
Alfredo Iñiguez

Junio de 2009

Documento de Trabajo

Tabla de contenidos

1.- Introducción.....	3
2.- Evolución del Gasto Público Consolidado en el Período 1980-2008	5
3.- El GPC durante 2007-2008. Comparación con el resto de los períodos considerados.....	7
4.- Comentarios Finales.....	16
5.- Anexo estadístico	19

1.- Introducción

En la historia reciente de la economía argentina se produjeron cambios profundos en las formas que asume el Estado para regular las relaciones sociales y económicas.

Durante los años noventa se profundizó el proceso de reformas estructurales iniciado en la década de los setenta durante la última dictadura militar, caracterizado por desregulación de los mercados, liberalización financiera y comercial, descentralización de funciones a los gobiernos provinciales y privatizaciones de empresas públicas. Esta forma de intervención del Estado entró en crisis por el agotamiento del régimen de la Convertibilidad a fines de la década pasada y eclosionó en diciembre de 2001.

Después de un período de transición, a partir de mediados del año 2003 el régimen de acumulación financiera fue reemplazado por uno que promueve la acumulación productiva que determinó nuevas características en la intervención activa del Estado.

Una serie de políticas macroeconómicas dieron lugar a una fase de crecimiento sostenido de la producción, generación de empleo y extensión de la protección y promoción social que se orienta a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Uno de los pilares del nuevo esquema macroeconómico es la acción directa del Estado y su evolución en estos años. La conjunción de más gasto público con una política fiscal prudente, una estructura tributaria más progresiva y una estrategia de desendeudamiento del sector público, permitió recuperar la autonomía política necesaria para impulsar la generación del empleo y la equidad distributiva.

El presente documento analiza cómo se reflejan estos cambios en el Gasto Público Consolidado (GPC) del Sector Público Argentino, es decir, el Gasto Público de los tres niveles de gobierno –Nación, Provincias y Municipios– para el período 1980 - 2008.

Dada la extensión del período analizado y por razones prácticas y metodológicas se han escogido seis etapas, procurando que sean representativas de distintos momentos resultantes de las políticas públicas seguidas en cada caso y no producto de los sucesivos episodios de crisis económica y política. Para la selección de los períodos se emplearon dos criterios: en primer lugar, se excluyeron los años con contracción de la actividad económica, para poder comparar el desempeño del gasto con desenvolvimientos similares en la

economía¹. Por otro lado, se contrastaron los últimos años de cada etapa o Gobierno Nacional procurando que se refleje la orientación asignada a las políticas públicas en cada una de ellas, al menos en su ejecución presupuestaria.²

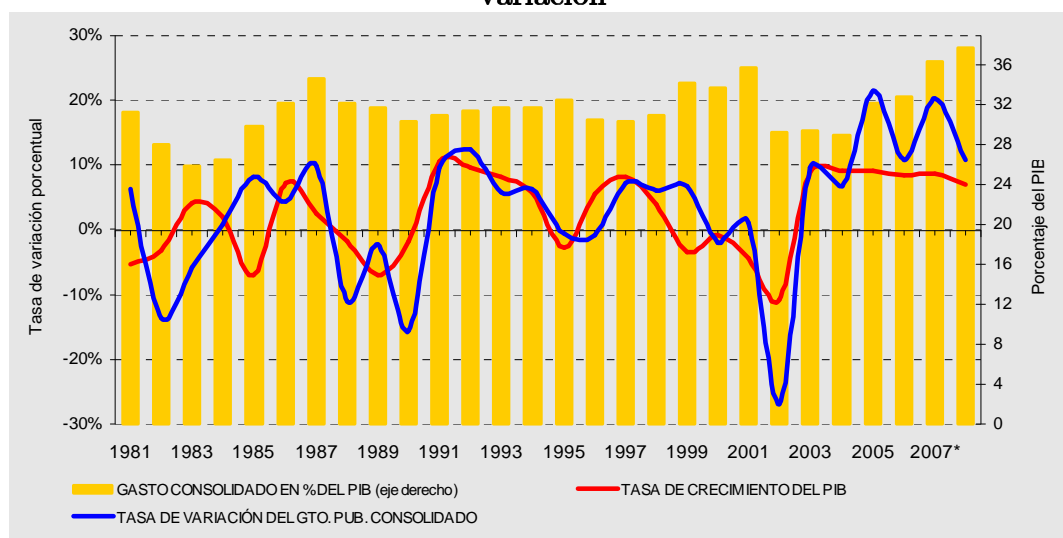
¹ Como en la mayor parte del análisis se utilizará la variable gasto público en porcentaje del PBI, si se compara un año en expansión con otro en contracción, la performance del denominador distorsionaría la comparación.

² Para la realización de este documento se utilizó la información elaborada por la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS).

2.- Evolución del Gasto Público Consolidado en el Período 1980-2008

En esta sección se detallan los principales hitos en la evolución del GPC a partir de su relación con el Producto Bruto Interno (PIB). En el Gráfico 1 se observa la evolución desde 1980 del GPC y el PIB, así como la relación entre ambos.

Gráfico 1: Gasto Público Consolidado (en porcentaje del PIB) y tasa de variación



(*) Cifras provisionales.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

El GPC ha tenido un comportamiento pro cíclico -exacerbado en las contracciones- respecto de la evolución del PIB durante las décadas de los ochenta y los noventa. Ese comportamiento se verifica hasta el año 2003 cuando, en el contexto (inédito hasta entonces), de seis años consecutivos de crecimiento a tasas elevadas y estables en torno al 8,5%, el GPC tuvo una tasa de crecimiento anual más de 5 puntos porcentuales superior en promedio a la del PIB.

Las caídas más pronunciadas en el GPC, medido en moneda constante³, se verifican en los años 1982, 1988, 1990 y 2002. Los de mayor expansión (por encima del 10%) se corresponden con los años 1987, 1991-1992 y el período 2005-2008.

No obstante la correlación existente entre la evolución del GPC y el PIB, la comparación del GPC como porcentaje del PIB muestra en ocasiones subas que se explican por la caída en el nivel del producto, como por ejemplo a finales de los noventa, o por momentos durante los ochenta.

³ Para obtener las series de GPC en valores constantes, se corrigen los valores corrientes con el mismo índice de precios implícitos que surge de la deflatación del PIB.

Esto no ocurre durante el período 2005-2008 cuando la suba del GPC por encima de la tasa de crecimiento de la economía implica aumentos continuos en la relación del GPC como porcentaje del PIB. Durante el año 2008 esa relación alcanzó el nivel más alto de la serie, 37,7% del PIB.

Para analizar la información se empleará la clasificación funcional del gasto o por finalidad y función:

- Gastos relativos al funcionamiento del Estado, es decir aquellos que comprenden el gasto público de la administración gubernamental en todos los niveles y poderes de la República⁴ y los gastos de los servicios de defensa y seguridad⁵;
- Gasto social, que es el de mayor significación por cuanto agrupa los gastos de todas las jurisdicciones en Seguridad Social, Salud, Educación y Vivienda⁶;
- Gastos en servicios económicos, que agrupa tanto los gastos de las empresas del Estado como los vinculados a subsidios a las empresas de servicios públicos⁷, y;
- Servicios de la deuda, que comprende los intereses y demás gastos (comisiones y otros, no incluye amortizaciones de capital) de la deuda pública interna y externa.

El Gráfico 2 muestra la evolución, como porcentaje del PIB, del GPC por finalidad.

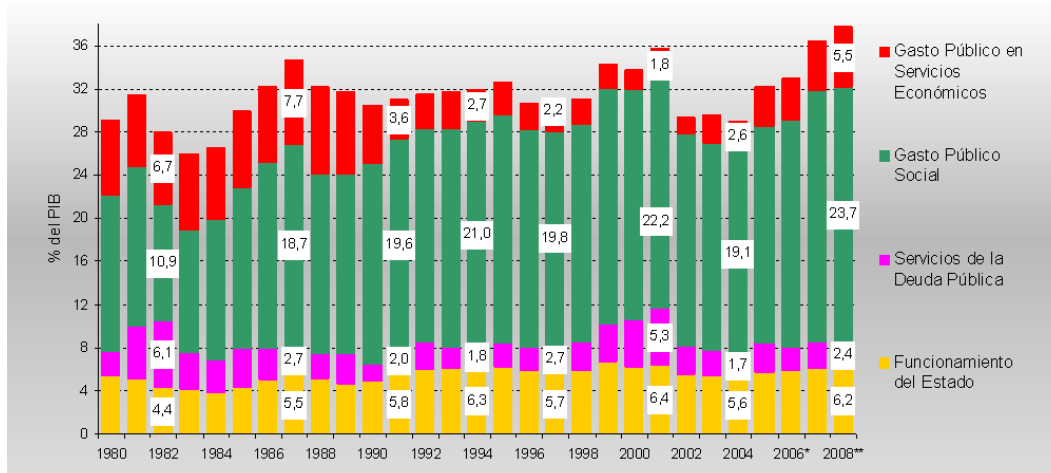
⁴ Comprende los gastos destinadas al cumplimiento de funciones tales como: Legislativa, Justicia, Dirección Superior Ejecutiva, Relaciones Interiores y Exteriores, Administración Fiscal, Control de la Gestión Pública, Información Estadística Básica y Administración Gubernamental sin Discriminar.

⁵ Defensa, Seguridad Interior, Sistema Penal y Seguridad sin Discriminar.

⁶ Comprende los gastos destinados a brindar servicios de Salud, Promoción y Asistencia Social, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Trabajo, Vivienda y Urbanismo, Agua Potable y Alcantarillado, Otros Servicios Urbanos, y a garantizar los seguros sociales (Obras Sociales e INSSJyP, Previsión Social, Asignaciones Familiares y Seguro de Desempleo).

⁷ Comprende las acciones relativas a la prestación, regulación, producción y fomento de los servicios de Energía Combustible y Minería, Comunicaciones, Transporte, Ecología y Medio Ambiente, Agricultura, Industria, Comercio, Turismo y Otros Servicios, Seguros y Finanzas.

Gráfico 2: Gasto Público Consolidado por finalidad (en porcentaje del PIB)



(*) Cifras provisionales; (**) cifras estimadas.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

En primer lugar, se observa un comportamiento bastante estable, en torno a 5,5% promedio medido en porcentaje del PIB, de los Gastos de Funcionamiento del Estado, esto es, el Gasto Público de la Administración Gubernamental y los Gastos de los Servicios de Justicia, Defensa y Seguridad Interior. No obstante los valores más bajos de la serie corresponden a las mediciones de los años ochenta.

Los Gastos en Servicios de la Deuda muestran dos picos en la serie en los años 1982 y 2001, años en los que el GPC como porcentaje del PIB alcanzó el 6,1% y 5,3%, respectivamente, lo que equivalía a 22% y 15% del gasto total en cada uno de dichos años.

Se verifica una tendencia creciente en el Gasto Público Social desde el retorno de la democracia, aunque con retrocesos durante la década de los años noventa.

Respecto de los Gastos en Servicios Económicos se observa un evidente achicamiento durante los años noventa, donde pasó de cerca de 8% del PIB en Gasto Público vinculado a la prestación de Servicios Económicos a menos del 2% a finales de la década. Esta tendencia se revierte en el período posterior a 2002, llegando en el año 2008 a representar el 5,5% del PIB.

3.- El GPC durante 2007-2008. Comparación con el resto de los períodos considerados

Procurando que sean representativos de los resultados de la política económica seguida respecto del gasto público por los diferentes gobiernos, y no producto de los sucesivos episodios de crisis económica y política, se ha resumido la información a seis períodos: 1982-83, 1986-87, 1992-94,

1996-98 y 2003-04, que serán comparados con el promedio de los años 2007-08.

El primer período representa los años finales de la última dictadura militar y los resultados en materia de gasto público del modelo impuesto por ésta. El segundo coincide con los años de crecimiento económico del gobierno de Raúl Alfonsín y suponen, dada la volatilidad del período, la consolidación del gasto público de ese esquema macroeconómico. Con el mismo criterio se identificaron dos períodos correspondientes a cada uno de los gobiernos de Carlos Menem, excluyendo del análisis en los años 1995 y 1999 por tratarse de años recesivos. Finalmente, se escogieron los años iniciales del gobierno de Néstor Kirchner, como punto de partida de la actual etapa.

La Tabla 1 evidencia los principales cambios introducidos en cada una de las etapas respecto de la ejecución por finalidad del GPC.

Tabla 1: Gasto Público Consolidado por finalidad (en porcentaje del PIB)

FINALIDAD / PERÍODO	1982-83	1986-87	1992-94	1996-98	2003-04	2007-08
GASTO TOTAL	26,98	33,40	31,68	30,66	29,21	37,05
FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	4,31	5,32	6,19	5,81	5,49	6,16
GASTO PUBLICO SOCIAL	11,15	17,96	20,37	20,01	19,15	23,48
GASTO PUBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	6,81	7,34	3,08	2,32	2,52	5,00
SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	4,71	2,77	2,04	2,52	2,05	2,41

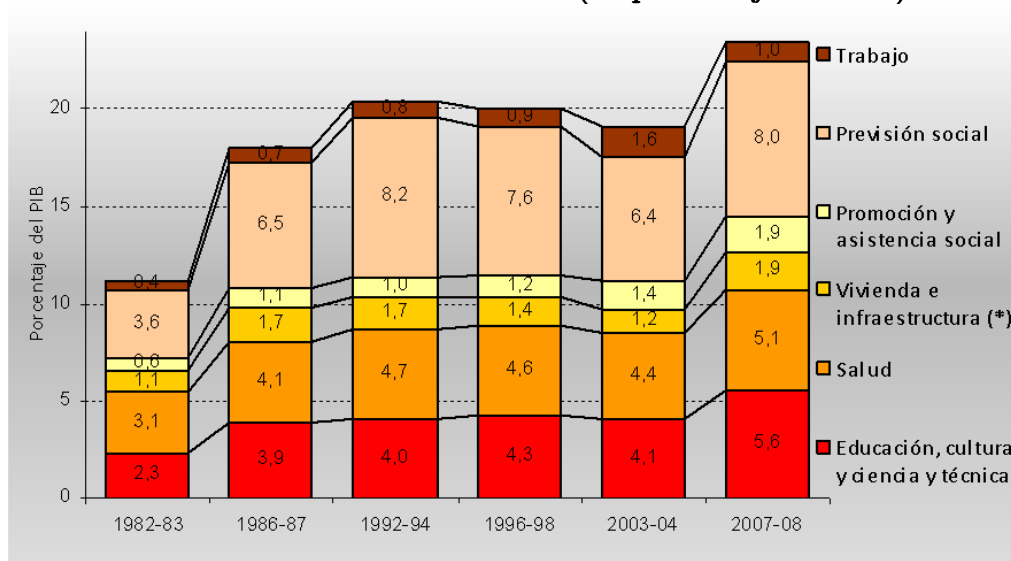
Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Así, para el período 2007-08 se observa no sólo que el GPC en términos del PIB es mayor, sino que es el Gasto Público Social el que presenta el mayor incremento respecto de todos los períodos considerados, alcanzando un 23,5% del PIB.

En efecto, el Gasto Público Social del período 2007-08 resultó 12,3 p.p. del PIB superior al registrado en los últimos años de la dictadura militar, cuando el Gasto Social era de apenas el 11,1 % del PIB, es decir que más que se duplicó la participación del gasto social en el producto respecto de hace 25 años.

Respecto de los años noventa, el Gasto Público Social se incrementó en prácticamente 3,5 p.p. del PIB y en relación al inicio del gobierno de Néstor Kirchner el Gasto Público Social de 2007-08 creció en más de 4 p.p. del PIB, período en el que el PIB se incrementó un 50%, es decir que el Gasto Social lo hizo, en términos reales, en más del 80%.

Gráfico 3: Gasto Público Social (en porcentaje del PIB)



(*) Incluye agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos.

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Si se desagrega el comportamiento del GPC por función, se observa a qué se destina el gasto en la finalidad Gasto Público Social (Gráfico 3).

Se observa que el gasto dirigido a la función “Previsión social” alcanza en el período 2007-08 al 8% del PIB, la función “Educación, cultura, ciencia y técnica” representa el 5,6% del PIB y los gastos en “Salud” el 5,1% del PIB. En conjunto esas tres funciones representan, en el período 2007-08, algo más del 50% del total del GPC.

Los mayores incrementos respecto del período 2003-04 se observan en los gastos destinados a Previsión Social, que refleja los aumentos sucesivos concedidos para los haberes jubilatorios, la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no cumplían las condiciones establecidas para percibir jubilación y pensión y los aumentos otorgados en asignaciones familiares.

En efecto, la puesta en vigencia de la Ley 25.994, el Decreto del 1454/05 y más recientemente la Ley 26.494⁸, permitió que unos 2 millones de

⁸ Los trabajadores que cumplían la edad requerida para acceder a la Prestación Básica Universal de la Ley 24.241 tuvieron el derecho a inscribirse en la moratoria aprobada por la Ley 24.476 y sus normas reglamentarias. El Decreto 1454/05 permitió por primera vez a los autónomos con problemas de regularización de deudas de aportes, poder inscribirse en un plan de regularización de deudas anteriores a 1994, que les permitiera acceder al beneficio previsional.

Las leyes 25.994, Art. 2 permitieron que accedan al beneficio jubilatorio aquellas personas que: (1) encontrándose en estado de desocupación a noviembre de 2004, registraban la totalidad de los aportes al sistema pero les faltaban hasta cinco años de edad para adquirir derecho al beneficio, (2) teniendo la edad requerida al 31 de diciembre de 2004,

trabajadores en edad jubilatoria (mujeres a los 60 años y varones a los 65 años) sin años de aportes formales pudieran acceder a una prestación previsional de la que carecían⁹. Así, el sistema de seguridad social, medido en términos de la tasa de cobertura del sistema¹⁰, que hasta ese momento tenía una evolución decreciente, pasó de un 47,3 % de las personas en edad para jubilarse en 2005 a un 56,5 % en 2006 y más de 70 % a partir de 2007.

A su vez, el haber jubilatorio mínimo se incrementó más de 12 veces en el período 2003 - 2008, en un 413% al pasar de \$150 a \$770¹¹. En cuanto a las asignaciones familiares, desde el año 2003 aumentaron más del 230%¹².

La otra función con incrementos significativos corresponde a los Gastos en Educación, en este caso, por incidencia de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo,¹³ que se tradujo en importantes aumentos salariales y presupuestarios para el sector. A su vez, se financió desde la Nación la construcción de 700 nuevos establecimientos educativos para todos los niveles en todo el país.

Así, desde el año 2003 el salario inicial docente se incrementó en promedio un 300%, aumentando los aportes de la Nación para garantizar un mínimo salarial que pasó de \$300 a \$1290 en todo el país y disminuyeron las disparidades entre las provincias que pagaban los salarios mayores y aquellas con remuneraciones más atrasadas de 3,3 veces a 2,3 veces.

Además del esfuerzo en Educación Básica, el presupuesto universitario se duplicó en el mismo período, se sancionó una Ley de Educación Técnica y se jerarquizó la actividad científico tecnológica con aumentos de salarios de

les faltaban aportes al sistema, (3) cumpliendo la edad en cualquier momento, completen los aportes anteriores al 30 de septiembre de 1993 en las condiciones establecidas por la Ley 25.865 hasta julio de 2004.

La Ley 26.494 dispuso un régimen previsional especial para los trabajadores de la construcción quienes podrán acceder a la jubilación cuando alcancen la edad de 55 años.

⁹ La Ley 24.241, que privatizó el sistema previsional en 1994, restringió el ingreso de nuevos beneficiarios al elevar la edad jubilatoria en cinco años tanto para hombres como para las mujeres, pero además incrementó los años con aportes requeridos para la obtención del beneficio de 15 a 30 años, modificó el cálculo del haber y duplicó el monto de los aportes para los trabajadores autónomos.

¹⁰ Medida como porcentaje de la población en condiciones de edad de jubilarse que efectivamente perciben una jubilación

¹¹ Por Resolución del PAMI se suman \$30 en el 2005 por subsidio de atención socio-sanitaria que en 2007 se incrementó a \$45. En diciembre de 2008 se otorgó una suma fija por única vez de \$200 por beneficiario a todos los jubilados y pensionados.

¹² En 2004 se aumentaron 50%, en 2007 20% y 40%, y en 2008 35% las asignaciones por hijo, prenatal e hijo discapacitado. A su vez, se modificaron en reiteradas oportunidades los topes y rangos de remuneraciones y haberes previsionales que habilitan al cobro de las asignaciones familiares.

¹³ Incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PIB.

más del 200% a los investigadores y becarios, 1700 nuevos investigadores, 1500 nuevas becas por año y se creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Entre las dos funciones antes mencionadas, Previsión Social y Educación, Cultura y Ciencia y Técnica, se explica el 70% del aumento en el Gasto Social en ese lapso de tiempo. Cada una se incrementó en un punto y medio del PIB respecto del período 2003-04.

De la comparación con los períodos anteriores surge que en el lapso 2007-08 se registran las mayores porciones de GPC en relación al PIB en las finalidades “Educación, cultura, ciencia y técnica”, “Salud”, “Promoción y asistencia social” y “Vivienda e infraestructura” en los casi 30 años que componen la serie bajo análisis.

En el caso de “Educación, cultura y ciencia y técnica”, durante el período 2007-08 se registra un GPC superior en 3,2 p.p. del PIB al de la última dictadura (más del doble), 1,6 p.p. superior al de principios de los noventa y 1,3 p.p. respecto de diez años atrás, al finalizar el segundo mandato de Carlos Menem. Respecto de Salud, el incremento es de 2 p.p. con referencia a los años 1982-83 y de 0,5 p.p. del PIB en relación a los años noventa.

“Promoción y asistencia social” concentra en 2007-08 gastos por el equivalente a casi 2% del PIB, al igual que las erogaciones en vivienda y otros servicios urbanos. En el caso de Vivienda el aumento de 1,2% a 1,9% del PIB entre 2003-2004 y 2007-2008 se vincula con las mayores transferencias realizadas por parte del Gobierno Nacional a las provincias en el marco de los Programas Federales de Vivienda destinados a la urbanización de asentamientos precarios, terminación de viviendas y otras obras de infraestructura, que se iniciaron en su gran mayoría a mediados de 2004. En el caso de los Gastos en Promoción y Asistencia Social que aumentó de 1,4% a 1,9% del PIB en el mismo lapso, incide fuertemente el incremento de la asignación en Nutrición y Alimentación como consecuencia de la implementación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria por parte del Gobierno Nacional que transfiere recursos a las provincias, y de las distintas iniciativas que en esta línea emprendieron los gobiernos provinciales.

Sólo se observa una porción menor de GPC, respecto del período 2003-04, en la finalidad “Trabajo”, justamente por la reducción en las erogaciones destinadas a planes para contener la desocupación¹⁴ consecuencia de la creación de empleo y disminución de la tasa de desocupación del 20% de la población económicamente activa (PEA) a menos del 8% de la PEA

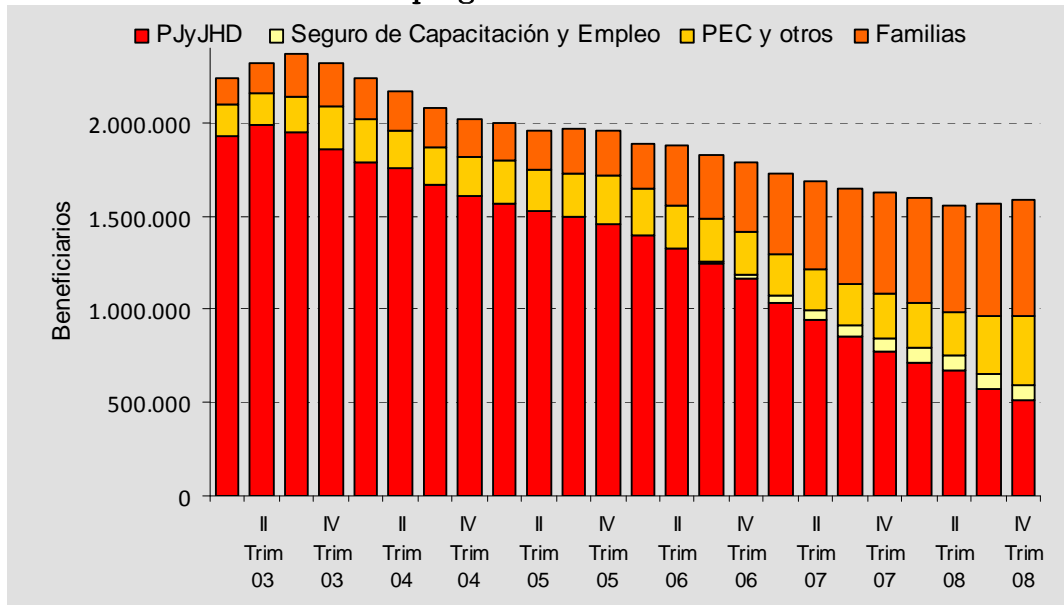
¹⁴ El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados se implementó por la Nación en el año 2002 y ya en 2003 representaba casi el 9% del Gasto Público Social de la Jurisdicción Nacional.

durante ese lapso de tiempo y del traspaso de parte de sus beneficiarios al Plan Familias por la Inclusión Social.

En el gráfico 4 se observa la disminución en el número de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) de casi 2 millones en mayo de 2003 a la cuarta parte en 2008. El Plan Familias para la Inclusión Social captó una porción importante de esta reducción a partir de 2004, incrementándose hasta alcanzar en la actualidad a 600 mil beneficiarios.

El gráfico 5 muestra el impacto del PJyJHD sobre las tasas de empleo y desocupación¹⁵. Se advierte el decrecimiento de la participación en la ocupación de la realización de contraprestaciones laborales en los distintos planes de empleo instrumentados por el Estado. Las personas ocupadas cuya ocupación principal proviene de un Plan JyJHD han decrecido sistemática y considerablemente, desde representar casi 3% de la población total hasta casi desaparecer en la última medición.

Gráfico 4: Beneficiarios de programas de transferencia monetaria directa

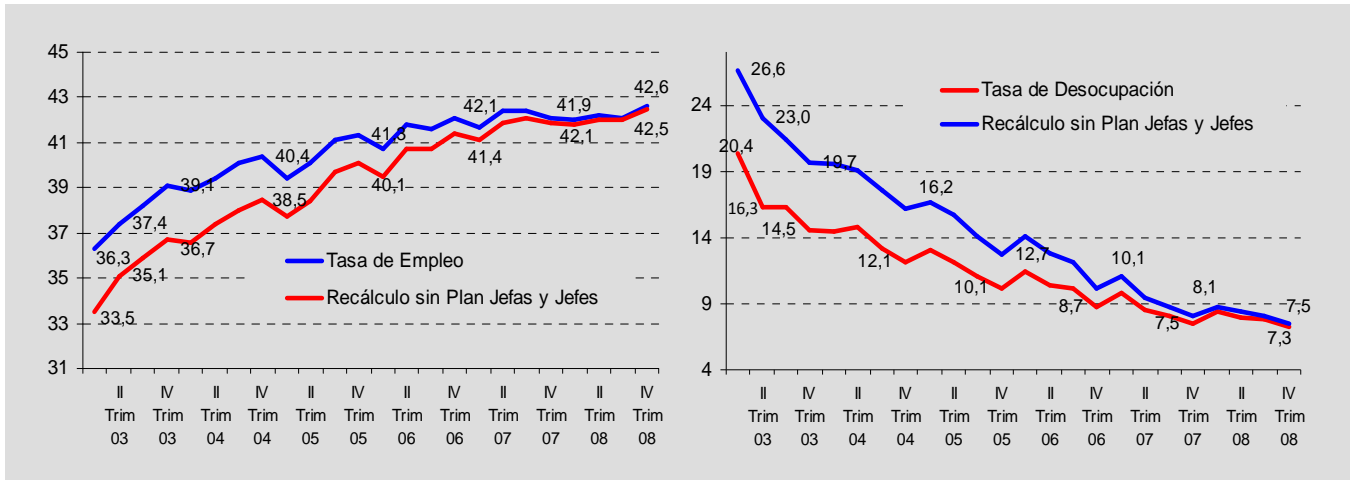


Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica

En el segundo trimestre de 2003 la tasa de desocupación recalculada, considerando a los ocupados en la encuesta por su contraprestación al PJyJHD como desocupados, era de 23% de la Población Económicamente Activa (PEA), 6,7% más que la tasa de desocupación abierta. Al cuarto trimestre de 2008 la tasa de desocupación se redujo al 7,5% de la PEA y la incidencia del PJyJHD es prácticamente insignificante.

¹⁵ En la EPH, las personas que tienen un Plan Jefas y Jefes de Hogar u otro similar sólo se consideran ocupadas si realizan una contraprestación laboral por el mismo. En caso de recibir un plan sin realizar un trabajo se consideran desocupados o inactivos, según las definiciones habituales.

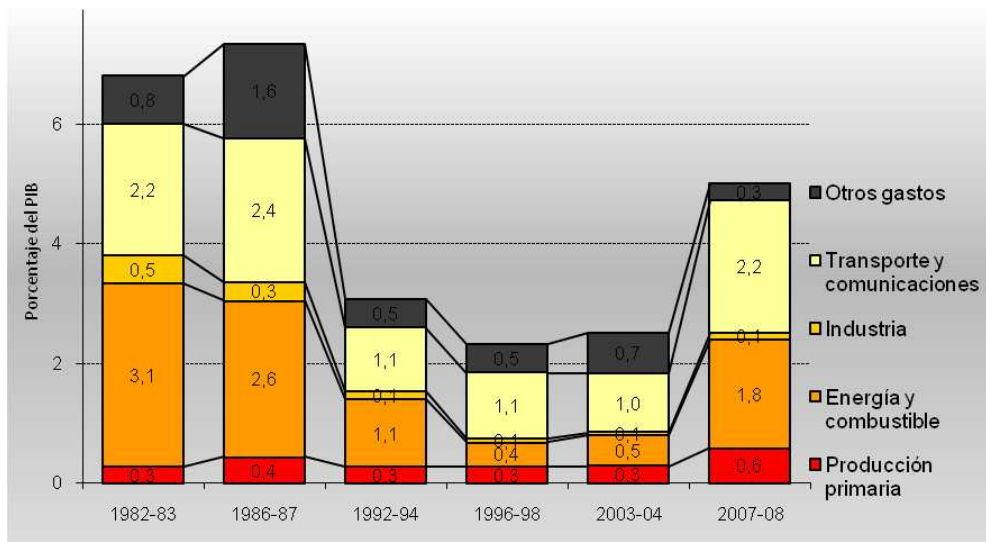
Gráfico 5: Impacto del plan JyJHD sobre las tasas de empleo y desocupación



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

El otro componente del GPC que se incrementa (gráfico 4) corresponde a los gastos en la finalidad Servicios Económicos.

Gráfico 6: Gasto Público Consolidado en servicios económicos (en porcentaje del PIB)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

En este caso, a diferencia de lo que sucede con el GPC con finalidad social, el incremento registrado en el período 2007-08 implica un cambio de tendencia respecto de los valores registrados en los noventa, pero no se alcanza la magnitud de los años ochenta, donde se registraba valores cercanos al 8% del PIB. Este cambio observa clara relación con la primera generación de reformas del Estado, centradas en las privatizaciones de

empresas estatales productoras de bienes y proveedoras de servicios públicos y su reversión en la etapa actual.

El crecimiento experimentado por la función Energía, Combustible y Minería se debe al incremento de las erogaciones del Gobierno Nacional a partir de 2004, vinculado con las transferencias para subsidios a CAMMESA, al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y los mayores subsidios al sector privado. Asimismo, se registra un aumento en las erogaciones por la creación de la empresa ENARSA.¹⁶

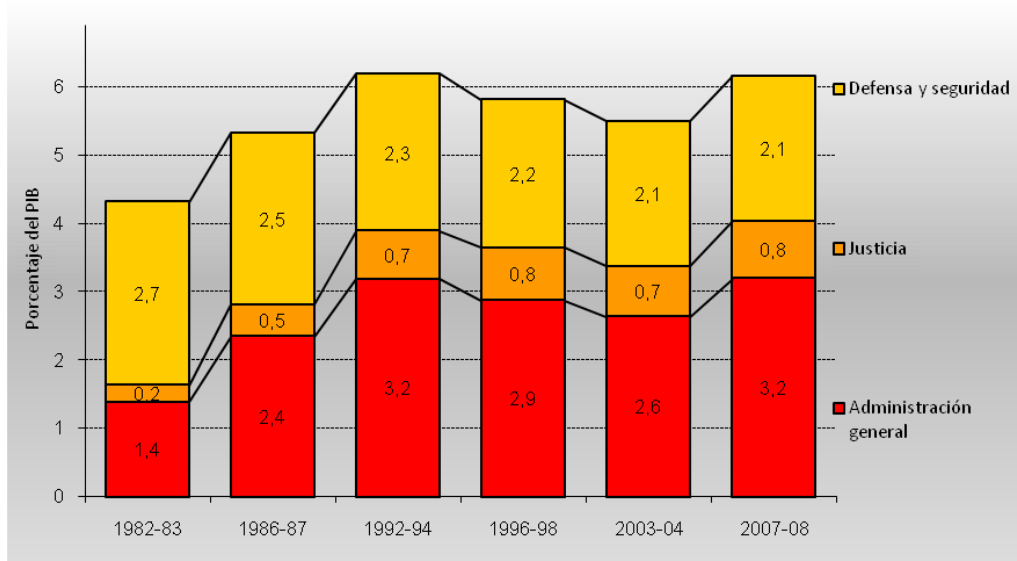
Se observa un crecimiento en el gasto en Transporte que responde a un aumento en las erogaciones por mayores subsidios otorgados a operadores de trenes y subterráneos, la asignación de transferencias al Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte y construcciones que realiza la Dirección Nacional de Vialidad.

En cuanto al aumento en los gastos en Producción Primaria, corresponde al programa Asistencia Financiera a Sectores Económicos, como consecuencia de la Ley 26.060 que crea el Fondo de Compensación de Ingresos para la Producción Algodonera y a la implementación de subsidios al consumo interno a través de industriales y operadores que vendan en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja, a cargo de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA). En definitiva, se trata de gastos o transferencias directamente relacionadas con el sostenimiento de tarifas de los servicios públicos a niveles asequibles para la población (especialmente combustibles, transporte y energía) y orientados principalmente a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne, el pan y la leche.

Finalmente, el Funcionamiento del Estado representa en 2007-08 el 6,2% del PIB, lo mismo que representaba en 1992-94.

¹⁶ Imputado a partir de la metodología internacional, que considera como gasto a la suma del déficit operativo neto de intereses y las erogaciones de capital.

Gráfico 7: Gasto Público Consolidado en funcionamiento del Estado (en porcentaje de PIB)



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

Los cambios más significativos parecen corresponderse con la tendencia creciente verificada entre la última dictadura y la primera década de democracia. En efecto, el gasto de la finalidad en su conjunto crece por mayores asignaciones a la Administración General de Gobierno mientras se contraen las destinadas a Defensa. A partir de allí, durante los noventa y hasta el período 2003-04 la tendencia resultante fue la de achicamiento en el GPC de esta finalidad, para volver a crecer en términos del PIB en el período reciente. Se destacan los incrementos en Justicia, Administración Fiscal y Seguridad producto del Servicio Penal y las obras de construcción y remodelación de unidades carcelarias llevadas adelante principalmente por los Gobiernos Provinciales, con asistencia financiera de Nación.

4.- Comentarios Finales

Uno de los pilares centrales del nuevo modelo de desarrollo ha sido la dinámica del gasto público. Luego de la crisis de la Convertibilidad, y sin ningún otro componente de la demanda agregada que empujara a la economía en aquel entonces (porque luego de la devaluación, los salarios reales habían caído fuertemente, al igual que el consumo privado y la inversión), la expansión del gasto público fue determinante para recomponer la tasa de crecimiento de la ventas, la producción y el empleo en nuestro país.

Así, desde 2003 en adelante se implementaron las políticas necesarias para que el gasto público de los distintos niveles de gobierno pudiera expandirse sensiblemente en las áreas más prioritarias (Gasto Social, inversión pública, principalmente viviendas, y Servicios Económicos, para controlar la inflación) sin generar déficit fiscal ni debilitar la estrategia de desendeudamiento del Sector Público. A partir de entonces, y por primer vez en su historia, la economía argentina pudo crecer durante 6 años consecutivos a tasas interanuales promedio cercanas al 8,5%, gracias al valioso aporte del Gasto Público Consolidado en materia de demanda agregada y distribución del ingreso, con tasas interanuales promedio (para el mismo período) de crecimiento superiores al 14% en términos reales.

La suba del GPC por encima de la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto implica aumentos continuos en su relación con el PIB. A finales del año 2008 el GPC alcanzó el nivel más alto desde 1980, el 37,7% del PIB (algo que se logró sin desplazar inversión ni consumo privado, variables que con el impulso inicial del GPC se incrementaron ininterrumpidamente desde 2003 en adelante).

Para el período 2007-08 se observa, no sólo que el GPC en términos del PIB es mayor, sino que es el gasto público social el que presenta el mayor incremento respecto de todos los períodos considerados, alcanzando un 23,5% del PIB (dos tercios del gasto total).

Respecto de los años noventa, el gasto público social de los años 2007-2008 se incrementa en prácticamente 3,5 p.p. del PIB y en relación al inicio del gobierno de Néstor Kirchner creció en más de 4 p.p. del PIB, período en el que el PIB se incrementó un 50%, es decir que el gasto social lo hizo, en términos reales, en más del 80%.

El GPC dirigido a la función “Previsión social” alcanza en el período 2007-08 al 8% del PIB, la función “Educación, cultura, ciencia y técnica” representa el 5,6% del PIB y los gastos en “Salud” el 5,1% del PIB. En conjunto esas tres funciones representan, en el período 2007-08, algo más del 50% del total del GPC.

Los mayores incrementos respecto del período 2003-04 se observan en los gastos destinados a previsión social, que reflejan los aumentos sucesivos en los haberes jubilatorios, la incorporación de nuevos beneficiarios que antes no cumplían las condiciones establecidas para percibir jubilación y pensión y los aumentos otorgados en asignaciones familiares. La otra función con incrementos significativos corresponde a los gastos en educación, cultura y ciencia y técnica, en este caso por incidencia de la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, que se traduce en importantes aumentos salariales y presupuestarios para el sector. Entre las dos funciones (previsión social y educación, cultura y ciencia y técnica) se explica el 70% del aumento en el gasto social en ese lapso de tiempo.

“Promoción y asistencia social” concentra en 2007-08 gastos por el equivalente a casi 2% del PIB, al igual que las erogaciones en “Vivienda y otros servicios urbanos”. En el caso de Vivienda se vincula con las mayores transferencias realizadas por parte del Gobierno Nacional a las provincias en el marco de los Programas Federales de Vivienda destinados a la urbanización de villas de emergencia, terminación de viviendas y otras obras de infraestructura.

También es significativo, en comparación con los años noventa, el incremento del gasto destinado a la finalidad servicios económicos, orientado principalmente a promover la actividad productiva y evitar que se eleven los precios de los productos claves de la canasta de alimentos, en especial la carne y el pan, y las tarifas de los servicios públicos y el transporte (política particularmente importante durante el auge de los precios de los commodities verificados entre comienzos de 2007 y mediados de 2008). Sin embargo, las asignaciones a esta finalidad siguen muy por debajo de las registradas en los años ochenta.

Actualmente, el Gasto Consolidado del Sector Público Argentino es 6,3 puntos porcentuales superior al de los últimos años de crecimiento de los noventa (1996-98) y más del 96% de este aumento se destina a las funciones sociales y a los servicios económicos: el 53% a las primeras (especialmente, educación, salud y promoción y previsión social) y el 42,8% a los segundos.

Esto es particularmente relevante si se toma en consideración que en el período 2007-08 se registró un superávit financiero del Sector Público Nacional de 6,5% del Gasto Total Nacional a diferencia del comportamiento registrado en los noventa cuando en el período 1996-98 se registró un déficit financiero de 8,6% del Gasto Total Nacional promedio. Esto equivale a decir que se desplazaron recursos que en otra época se destinaban a pagar deuda pública a incrementar de manera sustentable el gasto público social y la inversión en infraestructura, desoyendo las políticas de ajuste recomendadas por el

Fondo Monetario Internacional, que sometía frecuentemente a nuestro país a revisiones periódicas aconsejando la adopción de políticas ortodoxas recesivas con impactos negativos sobre el empleo y los salarios.

En definitiva, el análisis de la evolución del GPC permite identificar el cambio de orientación de la forma en que interviene el Estado en la economía, asignándole un rol mucho más presente e inclusivo.

5.- Anexo estadístico

TABLA 1 GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO EN PORCENTAJE DEL PBI

	1982-83	1986-87	1992-94	1996-98	2003-04	2007-08
GASTO TOTAL	26,98	33,40	31,68	30,66	29,21	37,05
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	4,31	5,32	6,19	5,81	5,49	6,16
I.1. Administración general	1,38	2,35	3,19	2,88	2,64	3,19
I.2. Justicia	0,24	0,46	0,70	0,76	0,73	0,84
I.3. Defensa y seguridad	2,69	2,51	2,30	2,17	2,12	2,13
II. GASTO PÚBLICO SOCIAL	11,15	17,96	20,37	20,01	19,15	23,48
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	2,32	3,89	4,02	4,28	4,10	5,56
II.1.1. Educación básica	1,46	2,62	2,68	2,79	2,72	3,61
II.1.2. Educación superior y universitaria	0,35	0,57	0,69	0,83	0,77	1,06
II.1.3. Ciencia y técnica	0,22	0,30	0,22	0,21	0,21	0,26
II.1.4. Cultura	0,06	0,11	0,09	0,12	0,10	0,13
II.1.5. Educación y cultura sin discrim.	0,23	0,31	0,34	0,32	0,31	0,50
II.2. Salud	3,10	4,12	4,66	4,60	4,37	5,14
II.2.1. Atención pública de la salud	0,96	1,54	1,83	1,80	1,87	2,12
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	1,69	1,98	1,96	1,95	1,93	2,30
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	0,45	0,60	0,87	0,85	0,57	0,72
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,15	0,18	0,19	0,16	0,13	0,31
II.4. Vivienda y urbanismo	0,56	0,79	0,47	0,46	0,35	0,65
II.5. Promoción y asistencia social	0,62	1,08	1,05	1,18	1,44	1,86
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	0,34	0,76	0,79	0,96	1,26	1,56
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0,25	0,27	0,16	0,12	0,11	0,13
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,03	0,05	0,10	0,10	0,08	0,17
II.6. Previsión social	3,55	6,46	8,19	7,65	6,45	7,99
II.7. Trabajo	0,41	0,66	0,79	0,88	1,57	1,02
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,01	0,02	0,16	0,28	1,12	0,42
II.7.2. Asignaciones familiares	0,39	0,64	0,64	0,60	0,45	0,60
II.8. Otros servicios urbanos	0,43	0,77	1,00	0,81	0,73	0,94
III. GASTO PÚBLICO EN SERVICIOS ECONOMICOS	6,81	7,34	3,08	2,32	2,52	5,00
III.1. Producción primaria	0,29	0,43	0,27	0,28	0,31	0,59
III.2. Energía y combustible	3,05	2,61	1,12	0,40	0,49	1,81
III.3. Industria	0,47	0,31	0,13	0,07	0,05	0,13
III.4. Servicios	2,20	2,41	1,07	1,10	0,98	2,21
III.4.1. Transporte	1,79	1,92	1,00	1,03	0,92	2,13
III.4.2. Comunicaciones	0,41	0,49	0,07	0,07	0,05	0,08
III.5. Otros servicios económicos	0,80	1,57	0,48	0,46	0,69	0,27
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA	4,71	2,77	2,04	2,52	2,05	2,41