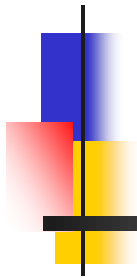




# Desempeño financiero del sector Público Nacional en la redistribución del ingreso



María Soledad Simini

Carrera de Contador Público Nacional

Tesis de Graduación

Maria Soledad Simini

Tutor: Dr. Carlos Cermelo

Departamento de Metodología de la Investigación

Prof. Titular de los seminarios de graduación y tesis de  
licenciatura: Laura Cipriano



## Índice

Resumen / Abstract.....	7
Protocolo de investigación: Área, Tema, Justificación.....	12
Problema, Objetivo General, Objetivos Específicos .....	12
Diseño metodológico: Hipótesis, Variables, Tipo de investigación,.....	14
Marco Teórico, Introducción y Estado de la cuestión.....	17
Capítulo 1: El Estado y los Servicios Públicos.....	24
Las Necesidades Públicas.....	24
Bibliografía.....	26
Capítulo 2: La actividad financiera del Estado.....	28
Bibliografía.....	30
Capítulo 3: Política Fiscal.....	32
Bibliografía.....	34
Capítulo 4: Recursos Públicos.....	36
Clasificador Presupuestario.....	37
Bibliografía.....	40
Capítulo 5: Gasto Público.....	42

Clasificador Presupuestario.....	43
Gasto Público y el tamaño del Estado.....	49
Bibliografía.....	50
Capítulo 6: Producto Bruto Interno.....	52
Bibliografía.....	55
Capítulo 7: Relevancia y composición del Gasto Público Social.....	57
Bibliografía.....	62
Capítulo 8: Análisis de los principales programas sociales.....	64
Indicadores sociales de referencia.....	68
Bibliografía.....	72
Capítulo 9:Gasto Público 2011.....	74
Bibliografía.....	76
Capítulo 10: Ampliaciones Presupuestarias.....	78
Bibliografía.....	79
Capítulo 11: Análisis de Indicadores Sociales.....	81
Bibliografía.....	88
Capítulo 12: Las acciones frente a la crisis reciente.....	90
Bibliografía.....	92

Conclusiones.....94

Bibliografía general.....96

Anexo: Power point para la presentación y defensa de la tesis de graduación

**Desempeño financiero del Sector Público Nacional en la redistribución del Ingreso**

Autor	Maria Soledad Simini
Titulo	Desempeño financiero del Sector Público Nacional en la redistribución del Ingreso
Idioma	Castellano
Universidad	F.A.S.T.A.
Facultad	Ciencias Económicas
Área de Conocimiento	Ciencias Económicas
Carrera	Contador Público
Dirección Disciplinaria	Dr. Carlos Cermelo
Dirección Metodológica	Seminario de Graduación. Profesor Titular: Dra. Laura Cipriano
	Departamento de Metodología de la Investigación. Profesor Titular: Dra. Laura Cipriano
Fecha de defensa	Octubre 2012

## Resumen

El Presupuesto Nacional tiene un rol clave como instrumento de asignación de fondos para las distintas prioridades sociales y de redistribución de recursos con impacto localizable en las provincias.

El objetivo principal del Gasto Público Social (GPS) es promover el acceso de los grupos sociales más vulnerables a los servicios básicos de calidad. En esta misión el Gobierno Nacional tiene la función esencial de garantizar niveles mínimos de equidad interregional entre las provincias.

Del estudio realizado, se desprende la importancia clave del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional, en especial como instrumento para complementar los servicios sociales que proveen las provincias a sus habitantes y los desafíos que se imponen para mejorar las condiciones sociales de la población. Entre los principales hallazgos y desafíos se destacan los siguientes:

- 1) El 60% del Presupuesto Nacional se destina al Gasto Público Social. De esta forma el Presupuesto Nacional se convierte en un mecanismo clave de asignación de prioridades y redistribución de recursos.
- 2) Los incrementos del Gasto Público Social 2010 con respecto al 2009 permiten destacar que las prioridades se asignaron a la seguridad social, a la educación y a los programas de ciencia y técnica.
- 3) El principal criterio de distribución que prevalece es el tamaño de la población. Las provincias más grandes por lo general concentran la mayor cantidad de recursos en términos absolutos. En menor nivel de importancia, se observan ciertas relaciones con criterios de distribución para los fondos de los programas sociales analizados, como por ejemplo índices de pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias. Sin embargo, estos indicadores no tienen demasiada importancia y se observan inequidades en la distribución de las provincias.
- 4) El Gasto Público Social sigue teniendo en el Presupuesto 2011 una gran importancia en el gasto de la Administración Pública Nacional, ya que representa el 60% de la misma. Los incrementos del GPS se centran en primer lugar, en el pago de las jubilaciones y pensiones y en segundo lugar, en los programas de protección social, como es el caso de las Pensiones No Contributivas y el Programa Asignación Universal por Hijo.



5) Los indicadores sociales relaciones al trabajo, salud y educación han evolucionado satisfactoriamente luego de la crisis del año 2000/2001. Esto da cuenta de la existencia de políticas orientadas a la protección social de los sectores más vulnerables.

### **Abstract**

The National Forecast has a key role as an instrument for allocating funds for the different social priorities and resources redistribution with an easily accessible impact on the provinces.

The Social Public Expenditures 'main objective is to promote the most vulnerable social groups to gain access to the basic quality services. In this mission, the National Government has a main function to guarantee minimum levels of interregional equity among the provinces.

From the study conducted, it emerges the importance of the Social Public Expenditure in the National Forecast, especially as an instrument for completing social services that the provinces provide to their residents and the challenges that are imposed for improving the populations 'social conditions. Among the main findings and challenges the following can be highlighted:

1) 60% of the National Forecast is devoted to Social Public Expenditure. In this way, the National Forecast results in a key mechanism for assigning priorities and redistributing resources.

2) The increase in the Social Public Expenditure in 2010 compared to 2009 leaves the opportunity to point out that the priorities have been assigned to social security, education and science and technology programs.

3) The main criterion for distribution is taking into account the size of the population. The bigger provinces concentrate, in general, more resources in absolute terms. In a lower level of importance, certain relationships are being observed with criteria for distribution for the funds allocated to the social programs that have been analyzed, such as for example, poverty, unemployment or housing shortage in the provinces. Nevertheless, these indicators do not have sufficient importance and inequities in the distribution among provinces are observed.

4) The Social Public Expenditure continues to have in the 2011 forecast a great importance in the expenditure of the National Public Administration,

representing its 60%. The increases in the Social Public Expenditure are concentrated, in the first place, in the payment of pensions and retirement and, in the second place, in social protection programs, such as non-contributory pensions and the Program of Universal Assignment per Child.

5) The social indicators related to work, health and education have satisfactorily evolved after the 2000/2001 crisis. This shows the existence of policies that are oriented to the protection of the most vulnerable social sectors.



# Protocolo de Investigación

---

**Área:** Hacienda Pública

**Tema:** Desempeño financiero del sector Público Nacional en la redistribución del Ingreso.

### **Justificación**

Durante la última década, en el mundo la participación del Sector Público en la economía, medida en porcentaje del Producto Bruto Interno, ha ido creciendo y en general se puede afirmar que en nuestro país ese porcentaje es aproximadamente del 50%. Al mismo tiempo la crisis financiera desatada dentro del capitalismo, que tiene su origen en los países centrales, ha provocado como receta económica los modelos Keynesianos que intentan absorber el desempleo de los factores productivos a través de la Inversión Pública.

En nuestro país, la crisis comienza a fines de la década pasada provocada por fuertes desequilibrios fiscales que llevan a la Nación a una situación de default. Este estudio comienza a partir de dicho suceso analizando el comportamiento del Sector Público Nacional en lo que respecta al aumento del Gasto Público, a la composición del Gasto Público Social y a la distribución del ingreso.

### **Problema**

¿El desempeño financiero del Sector Público Nacional es satisfactorio en términos de distribución del ingreso?

### **Objetivo general**

Determinar el desempeño financiero de Sector Público Nacional desde el punto de vista del proceso de distribución del ingreso para el año 2010.

### **Objetivos específicos**

- Analizar el gasto público nacional del año 2010.
- Analizar los recursos públicos nacionales del año 2010.
- Analizar la composición del gasto público social del año 2010.
- Analizar indicadores sociales de referencia.



# Diseño Metodológico

---

## **Diseño Metodológico**

A los fines de la presente investigación se ha realizado, en primer lugar, una recolección y análisis de bibliografía, material periodístico e información del desempeño económico de nuestro país.

De la lectura de los mismos se seleccionaron las fuentes consideradas más importantes, siendo éstas las que se hallan citadas como bibliografía.

Su análisis permitió realizar una mirada de la situación actual, conocer diferentes puntos de vista y enfoques, así como también distintas posturas frente al tema elegido.

Luego de establecer los objetivos, se han escogido de entre los distintos instrumentos para la recolección de datos, aquellos considerados más adecuados para los fines del trabajo. Para analizar la performance del sector público es necesario focalizar un determinado periodo de tiempo por lo que se trabajará el año 2010.

Se analizarán los recursos públicos y los gastos públicos del año 2010. Respecto a los gastos públicos se tendrá en cuenta la clasificación por finalidad y función, la cual comprende el gasto público social. También se hará un análisis de la distribución del mismo a los fines de determinar su incidencia en determinados sectores de población.

## **Hipótesis**

“El mayor gasto público social tiende a mejorar el nivel de ingreso de los sectores económicamente más pobres”.

## **Variables**

*Variable Dependiente:*

- Gasto Público Social.

*Variable Independiente:*

- Nivel de Ingreso.
- Nivel de Educación.
- Nivel de Salud.

## **Tipo de investigación**

- Según la Profundidad:


*Explicativa:* la investigación esta orientada a describir componentes principales de una realidad.

- Según el Tiempo:

*Sincrónica:* la misma se va a desarrollar durante un corto periodo de tiempo, mas explícitamente durante los años 2001 y 2010.

- Según la Fuente:

*Primaria:* la investigación utilizara datos de primera mano como son los libros, artículos de publicaciones periódicas, documentos oficiales, etc.



# Marco Teórico

## Introducción y Estado de la cuestión

---



## **Marco teórico**

### **Introducción al Marco teórico**

Las actividades que llevan adelante los agentes económicos dentro del sistema económico, sea de producción de bienes o servicios, como así también los ingresos generados por la misma, se pueden clasificar en dos órdenes institucionales, las actividades privadas y las actividades públicas. En las primeras encontramos las que desarrolla el sector privado y en las segundas el sector público. El sector privado, comprende a las personas físicas (familias) y las personas jurídicas (empresas).

Las primeras en el circuito económico simplificado actúan como oferentes de los factores de producción (trabajo, recursos naturales y capital) en tanto que las segundas (empresas) constituyen las unidades productoras que utilizan dichos factores para la elaboración de los bienes y servicios que serán volcados al mercado para su demanda.

El sector público, se entiende el conjunto de organismos y unidades económicas que dependen directamente del Estado. Comprende los tres niveles de estado (nacional, provincial y municipal) y los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial). Para el desarrollo de sus funciones el Estado actúa como demandante de bienes y servicios y a su vez como productor de los mismos.

La distinción central entre ambos sectores radica en la lógica de funcionamiento de ambos. En el sector privado el funcionamiento se basa en el sistema de mercado en que actúan las unidades económicas (familias como unidades de consumo y empresas como unidades de producción). En cambio en el sector público el funcionamiento se basa en las decisiones centralizadas de Estado, con un fin de interés público y no en el intercambio con el mercado exclusivamente, a pesar que el Estado también participa de las relaciones de mercado, ya sea como demandante de bienes y servicios, y como oferentes de determinado tipo de bienes y servicios.

Las unidades económicas de producción y consumo tienen determinados objetivos. Para alcanzarlos se necesita realizar ciertos gastos y así obtener los medios (humanos y materiales) necesarios para lograr tales fines. Ahora bien,

para solventar los gastos es necesario disponer de recursos. Este razonamiento anterior resulta también de aplicación para el estado.

La secuencia ingresos-gastos esta relacionada con los cumplimiento de los fines por parte de aquel (defensa, justicia, etc.) y tiene a su vez, consecuencias económicas (impacto en la economía).

Las finanzas públicas se ocupan del proceso mencionado.

Desde un punto estrictamente económico, las finanzas públicas se ocupan de las corrientes de recursos públicos, la corriente de gastos públicos y la incidencia que ambas producen en la economía. De esta manera el gobierno estima los recursos/ingresos públicos y prevé los gastos/egresos públicos que serán especificados en la ley de presupuesto anual.

Las finanzas públicas (para la corriente clásica) se ocupan de lo relacionado con la cobertura de los gastos públicos y de la composición y distribución de las cargas públicas impuestas a la comunidad para financiar los mismos. La hacienda publica opera sobre los principios de equidad (justicia dada por la proporcionalidad) en la distribución de las cargas, y la neutralidad, o sea no afectar las decisiones económicas de los particulares.

La concepción moderna de las finanzas públicas se basa en conceptos clásicos, ampliados y modificados. Implican, por un lado, una idea semejante en cuanto a que la actividad financiera se refiere a la obtención de medios financieros para cubrir los gastos públicos. No obstante, este enfoque se refiere a la utilización de los recursos y gastos públicos para lograr determinados efectos sobre la economía.

De lo anterior se desprende que se habla de una concepción de tipo intervencionista (el Estado debe corregir las fallas del mercado con su intervención), a diferencia de la clásica que sostiene el principio de la no intervención o neutralidad, ya que el Estado solo actuaría para cumplir funciones indispensables, como la seguridad; y debe evitar producir efectos distorcivos en la economía. De todos modos al haber ingreso y gasto público algún efecto habrá, pero lo importante, para los clásicos, seria no buscarlos como objetivo.

En fin, las finanzas públicas tienen como función contribuir al desarrollo económico de un país.

Existen un conjunto de funciones que tiene el sector público, desde regulador de la actividad económica, pasando por la producción de determinados bienes y servicios, aplicando impuestos, realizando gastos, etc. Pero estas funciones estarán fijadas por el Gobierno de turno, y depende de cada país. No puede existir una regla básica que todos los Estados cumplan, sino que dependerá de la época, y el lugar, para evaluar las actividades del Estado. No obstante ello, podemos mencionar tres funciones básicas del Estado:

a) Estabilización de la economía: El estado intervendrá a través de la política económica en general y de la política presupuestaria (ingresos y gastos públicos), en la búsqueda de la estabilización tanto de un alto nivel de empleo de su población, un grado razonable de estabilidad de los precios y un equilibrio en los intercambios con el sector externo o balanza comercial.

b) Distribución de la renta: El estado interviene en la economía obteniendo ingresos de determinados sectores y volcando dichos recursos a otros sectores (generalmente de menores recursos) en la búsqueda de una distribución más equitativa o justa de la riqueza.

c) Provisión de bienes sociales: o el proceso por el que el uso total de los recursos se divide entre bienes privados y sociales y como determinados bienes no pueden proveerse mediante el sistema de mercado, es decir, mediante la transacción entre productores y consumidores individuales, es necesario la intervención del Estado proveyendo los mismos.

### **Estado de la cuestión**

Hoy en día, tanto las autoridades económicas como el Poder Ejecutivo monitorean separada y permanentemente la performance del Sector Público Nacional desde el punto de vista financiero.

Todos los indicadores económicos, ya sea el Producto Bruto Interno, el Gasto Público y la utilización de los Recursos Públicos son vistos y analizados constantemente.

Este estudio va a ser realizado en base a todos esos datos pero relacionándolos y sacando las conclusiones pertinentes respecto a la performance financiera de Sector Público y a la distribución del Ingreso.

❖ Ricardo Bassanese, “Indicadores económicos de la República Argentina (2010)”.

Fuente: [www.economiaargentina.webnode.es](http://www.economiaargentina.webnode.es)”

“Los indicadores informan sobre el desempeño macroeconómico de la República Argentina durante un determinado periodo (2010). Brindan en sí, una visión de la economía de nuestro país”.

El presente documento informa el crecimiento económico de Argentina luego de la crisis internacional (2009). Esto implica una suba en el P.B.I. respecto al año anterior. También indica como evolucionaron otros indicadores económicos tales como la población bajo la línea de pobreza, que registro una reducción del 3,8%, en tanto que aquella bajo la línea de indigencia se redujo un 1,1%.

Respecto a los haberes mínimos obligatorios y al salario mínimo, vital y móvil los mismos registraron un aumento superior al aumento de la canasta básica total familia.

Los recursos Tributarios han aumentado un 13,2%, donde un 62% corresponde a recursos provenientes de la DGI AFIP.

❖ Florencia Donovan, “Lo bueno, lo malo y las incógnitas: 30 claves sobre la economía argentina de hoy”.

Fuente: [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

“El presente artículo muestra como se encuentra la economía argentina a la fecha. Indica que si bien tiene varios frentes por mejorar, también tiene muchas fortalezas tales como el crecimiento económico y el fuerte consumo privado. Opuesto a esto nos encontramos con la inflación que es citada por los economistas como “uno de los flancos más débiles de la gestión política actual.”

Entre las variable positivas cita: la baja en el desempleo, el alto crecimiento económico, los precios record de materias primas, la creciente demanda por parte de Brasil y China de productos argentinos, el aumento en las exportaciones e importaciones, las políticas de inclusión social, entre otras.

También muestra aquellas cosas que “están mal” y son: la intervención del INDEC, el aumento de pobres e indigentes, el incremento de la inflación, el gasto publico acelerado, la intervención estatal, entre otras”.

- ❖ Silvia Stang, “Advierten que se acelera el incremento del gasto público”.

Fuente: [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)

“Con una tasa de crecimiento del 49%, noviembre (2010) fue el mes con mayor crecimiento del gasto público este año”.

El artículo analiza el crecimiento del gasto público en el año 2010 indicando que dicho crecimiento se debe a que se acercan las elecciones gubernamentales.

También informa que los pronósticos del gasto público vienen de la mano con los incrementos de los ingresos públicos, y de esta manera se evita el deterioro de las cuentas fiscales.

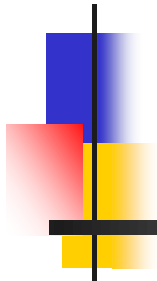
Respecto a la suba del gasto en el mes de noviembre, según análisis de economistas, se debió a una cuestión técnica de contabilización de las remuneraciones, debido a que se contabilizaron las abonadas el mes de noviembre y también las del mes de diciembre.

- ❖ Lic. Daniel Wolovick, “el Gasto Publico en Argentina, un debate recurrente”.

A lo largo de décadas el debate sobre el gasto público reaparece una y otra vez en la sociedad argentina. Quienes más se han ocupado del tema son los sectores de orientación neoliberal, para quienes la dimensión del gasto público es el origen de todos los males de la economía argentina.

Esta temática ha ido evolucionando, ya sea que en los ochenta adjudicaron al volumen desmedido del gasto, la causa de la hiperinflación de fines de esa década. En los ´90, a la hora de explicar las causas de la crisis del modelo de la convertibilidad, la imputaron a un aumento del gasto. Sin embargo, existe un cambio en el argumento actual. Dicho cambio se debe a que se modificaron las condiciones culturales sobre la información económica en Argentina.

Es por eso que ya no se pone el acento en la dimensión absoluta del gasto público sino en su constante crecimiento. Al plantear el crecimiento a valores constantes se ignora que los servicios del gobierno deben ser deflactados no solo por el patrón monetario, sino también por el crecimiento de la riqueza y de la población que exigen una ampliación de los servicios del Estado.



# CAPÍTULO 1

---

El Estado y los Servicios  
Públicos.  
Las Necesidades Públicas

## **El Estado y los Servicios Públicos**

Se define al Estado como la sociedad jurídicamente organizada. Siendo el hombre un ser social por naturaleza, lo lógico es pensar que esa tendencia se plasme en una organización jurídica de aplicación general a toda la comunidad, dando lugar al nacimiento del Estado. El mismo nace como consecuencia de las funciones que debe cumplir, que se conocen como "función pública", que le resultan indelegables ya que las mismas no pueden ser desarrolladas por cada ciudadano de manera individual o autónoma.

La función pública es la acción que da origen a la existencia del Estado y se refleja en servicios prestados a la comunidad, que pueden ser *servicios públicos esenciales* (hacen a la propia naturaleza del Estado y solo pueden ser prestado por él, como la defensa, la seguridad, y la justicia; y *servicios públicos en general* (son prestados por el estado o delegados a otros organismos o incluso a particulares), que tienden a satisfacer el interés público.

Los servicios públicos también se clasifican en *divisible* (es posible determinar cual es el beneficio que cada ciudadano obtiene, que no necesariamente es igual para cada uno) como la educación primaria; e *indivisible* (se prestan a la sociedad en su conjunto y no se puede precisar el beneficio que cada individuo obtiene; beneficia a todos los integrantes de la comunidad, como la defensa o la justicia).

## **Las Necesidades Públicas**

Los servicios públicos apuntan obviamente a la satisfacción de las necesidades humanas, que pueden ser individuales (son privadas, propias del individuo y puede implicar la existencia de un desequilibrio que puede regularizarse) como la alimentación y el vestido; colectivas (son necesidades del grupo y manifestaciones de la vida en sociedad) tales como la educación, la comunicación y el transporte; y públicas (son necesidades comunes a todos los miembros de una sociedad jurídicamente organizada) que justifican la existencia del estado.

Las necesidades publicas pueden ser *primarias* (inmutables, tienen su origen en la propia existencia del estado) y *secundarias* (cambian o evolucionan en la historia de acuerdo al rol que se le asigna al estado en cada momento). Si se

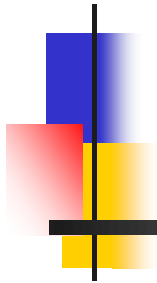


asigna al estado un rol clásico solo atiende una misma porción y si por el contrario asume una actitud prudente, entonces su actitud abarcará una mayor amplitud: salud, educación, desarrollo, tecnología, etc.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Villegas Héctor, Derecho financiero y tributario, Ed. Astrea, 2005.

Jarach Dino, Finanzas públicas y derecho tributario, Ed. Abeledo Perrot, 2004.



## CAPÍTULO 2

---

# La actividad financiera del Estado

### **Actividad financiera del estado**

Para llevar adelante mecanismos de intervención, el gobierno se vale de un conjunto de instrumentos y acciones propiamente dichas. Estas acciones se dividen en cuatro básicamente:

**Las acciones de regulación**, que son aquellas acciones que tiene el Estado para regular la actividad económica, vía leyes, decretos, resoluciones, etc., por ejemplo, código de reglamentación urbana, control de servicios públicos en manos de empresas privadas, régimen de explotación de recursos naturales, leyes antimonopolios, reglamentación de la contaminación ambiental, etc.. Lo que busca aquí el Estado, es inducir, a la actividad privada hacia determinados objetivos sociales y públicos.

**Las acciones de producción de bienes y servicios**, que se refieren, por un lado a todas aquellas acciones inherentes al propio Estado, que no las puede delegar, como por ejemplo el servicio de administración, planificación, servicio de justicia, defensa y seguridad nacional, aduanas, e incluso la provisión de algunos servicios básicos (correos, teléfonos, por ejemplo); y aquellas que realiza el Estado, pero que son alternativas o paralelas al sector privado, tales como salud, educación, transporte, comercialización, producción de insumos, de bienes básicos (ej. petróleo), etc. En este tipo de actividades, la gran diferencia entre el sector privado y el público, es que éste último no sólo tiene interés de tener ganancias con una actividad productiva que emprende, sino también tendrá en cuenta el interés general de la sociedad.

**Las acciones de acumulación**, son aquellas actividades que realiza el Estado referente a la instalación de capital para realizar acciones de producción, es decir, inversiones para las acciones de producción de bienes y servicios del Estado. Pero también, se incluye en estas la instalación de capital para acciones de economías externas, es decir, inversiones en infraestructura para el desenvolvimiento de actividades económicas privadas, tales como rutas, puentes, instalaciones portuarias, etc.

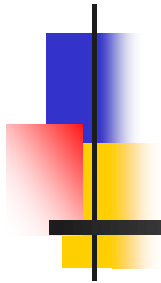
**Las acciones de financiación**, que se refieren a la financiación de las actividades del Estado, tales como la obtención de recursos, a través de impuestos (tributos), venta patrimonial, venta de bienes y servicios, crédito público.

Entre otros instrumentos que tiene el Estado para llevar a cabo, podemos mencionar a lo que denominamos política económica. Los instrumentos de Política Económica pueden ser políticas fiscales (ingresos y gastos públicos), políticas monetarias, políticas cambiarias, política industrial, etc. El total de recursos que se extraerá a través de tributos y la decisión del destino de los mismos a través del gasto se denomina política fiscal. Si hablamos de regular la cantidad de dinero circulante y el tipo de interés referimos a las políticas monetarias y si en cambio hacemos referencia al valor de la moneda local (peso) respecto al dólar (devaluar o sobrevaluar), estamos hablando de política cambiaria. No hay dudas que todos estos instrumentos mencionados, son mecanismos que tienen los estados para intervenir en la economía en pos de los objetivos que se propongan, como desarrollo, mejorar la distribución de la riqueza, bajar la inflación, crecimiento económico, disminuir la pobreza, estabilidad económica, etc.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Villegas Héctor, Derecho financiero y tributario, Ed. Astrea, 2005.

Jarach Dino, Finanzas públicas y derecho tributario, Ed. Abeledo Perrot, 2004.



## CAPÍTULO 3

---

### Política Fiscal

## Política Fiscal

Los programas del gobierno con respecto a la compra de bienes y servicios, el gasto de transferencia y la cantidad y tipo de impuestos, integran la política fiscal. Entonces podemos decir que "las decisiones del gobierno referente al gasto público y a los impuestos constituyen la política fiscal".

Un enfoque clásico de la política fiscal, distingue tres tipos de fines:

**Fiscales:** se encuentran relacionados con la obtención de recursos para la realización de gastos destinados a las prestaciones de servicios públicos.

**Extrafiscales:** son aquellos seguidos por la actividad financiera cuando intentan modificar alguna conducta de los operadores económicos. Ej.: Gravámenes sobre cigarrillos y bebidas alcohólicas. Se busca un fin distinto al fiscal (recaudar para financiar gastos).

**Mixtos:** surgen de la comunicación de los fiscales y extrafiscales. El gravamen sobre consumo de cigarrillos puede desalentar dicho consumo y financiar a su vez los gastos públicos.

Para los clásicos los fines extrafiscales deben ser absolutamente mínimos por que pueden entrar en colisión con el principio de no intervención.

Se considera instrumento de la política fiscal a lo siguiente:

- Ingresos o recursos públicos:

Se componen principalmente por los tributos. Como cada tributo puede implicar un impacto diferente en la economía; corresponde considerarlo por su composición y su magnitud total.

- Erogaciones o gastos públicos:

Pueden ser considerados por su magnitud total y su composición, ya que cada tipo de gasto puede tener un diferente impacto (gastos en bienes y servicios o transferencias)

- Resultado Presupuestario:

Resume la política fiscal. El equilibrio, al déficit y el superávit tienen distintos significados, al igual que su magnitud. Un instrumento complementario del

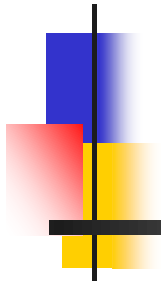


resultado es la forma en que se lo financia si es déficit, y cuál es su destino si es superávit.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Villegas Héctor, Derecho financiero y tributario, Ed. Astrea, 2005.

Jarach Dino, Finanzas públicas y derecho tributario, Ed. Abeledo Perrot, 2004.



## CAPÍTULO 4

---

### Recursos Públicos

## **Recursos Públicos**

Se considera a los recursos públicos como toda aquella riqueza que, teniendo origen en el sector privado, se transfiere al sector público; se devenga a favor del estado y se acredita financieramente a través del ingreso de fondos en la tesorería. Estos ingresos tienen como propósito atender al gasto público y producir ciertos efectos sobre la economía, o sea, contribuir a los fines del estado

Con los recursos públicos se presenta una diferencia doctrinaria entre los enfoques clásicos y modernos.

Los clásicos ponen énfasis en que los ingresos públicos están destinados a financiar los gastos públicos. Ellos afirman que el Estado es un ente necesario por las funciones que debe cumplir y los gastos que debe realizar con su consecuencia inmediata. De este modo, el Estado puede y debe obtener recursos de los particulares para atender el financiamiento del gasto. La concepción clásica establece una relación muy estrecha entre los recursos y los gastos públicos que financia.

Los enfoques modernos admiten que, además de la utilización de los recursos para financiar el gasto público, hay otros aspectos vinculados con el impacto de los mismos en la actividad económica.

Esta conceptualización moderna es lo suficientemente amplia como para abarcar recursos de distintos tipos como impuestos, tasas, recursos patrimoniales, endeudamientos y aún operaciones de tesorería.

## **Fuente de los Recursos**

Nuestra Constitución Nacional establece en diversos artículos, las fuentes de los recursos del estado.

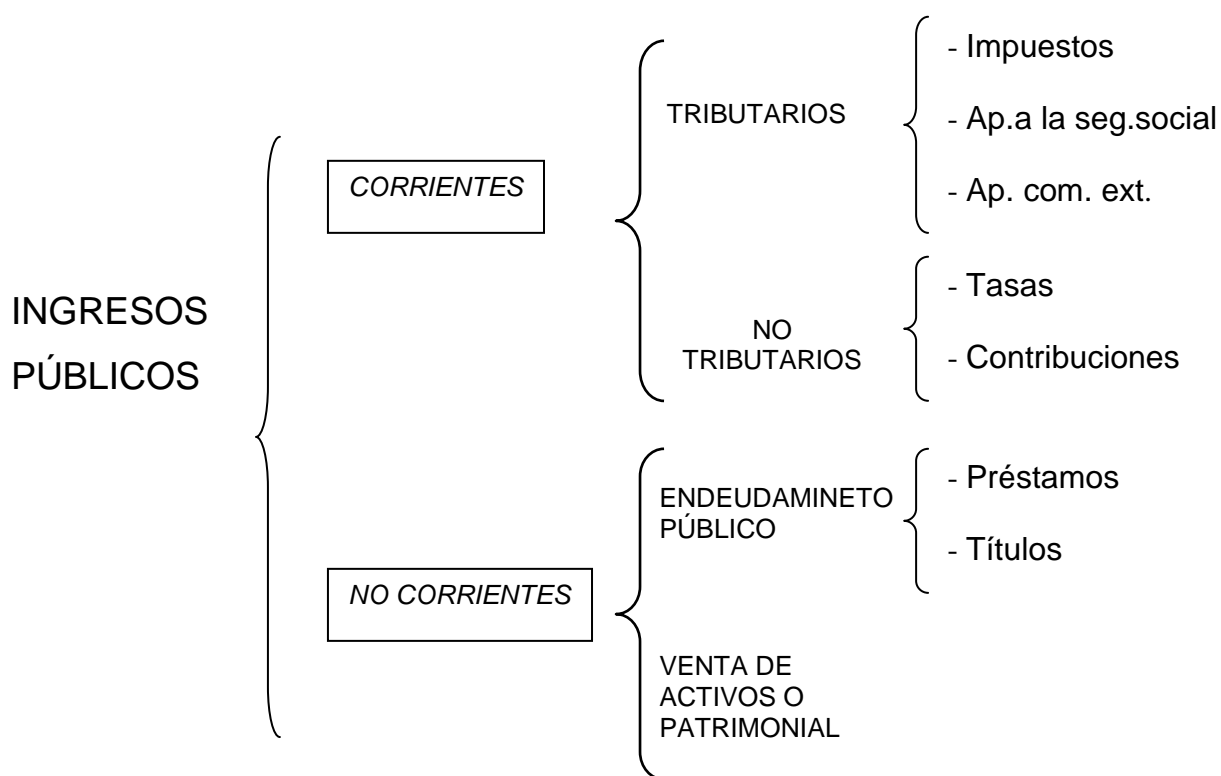
Podríamos mencionar los formados con el producto de los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, la renta de correos, de las demás contribuciones que equitativamente imponga el Congreso, y de los empréstitos y operaciones de crédito que este decreta para los casos de urgencia o para empresas de utilidad nacional.

## Clasificadores Presupuestarios

En la medida en que los clasificadores se organizan y presentan los ingresos y los gastos públicos desde diferentes visiones, conforman un sistema de información básico para las necesidades del gobierno y de los organismos internacionales, que llevan estadísticas sobre los sectores públicos nacionales, posibilitando un análisis objetivo de las operaciones ejecutadas por el sector público.

Por lo tanto, representan un mecanismo fundamental para el registro de la información relativa al proceso de recursos y gastos de la actividad pública.

Desde el punto de vista económico, los recursos se clasifican según sean:



**Ingresos Corrientes:** son aquellos que logra el Estado sin contraer endeudamientos y disminuir activos. Incluyen las entradas de dinero que no suponen una contraprestación determinada.

Dentro de los Ingresos Tributarios encontramos:

**Impuestos:** son ingresos públicos corrientes que se obtienen en forma coercitiva, a título definitivo y no tienen contraprestación directa en bienes y servicios.

Estos impuestos según recaigan sobre los sujetos u objetos se clasifican en:

Directos: Son aquellos que se aplican inicialmente sobre el individuo o la familia que se entiende que soporta la carga, es decir la base imponible sobre el que recae el impuesto es la propiedad riqueza o ingreso de las personas, la manifestación inmediata y permanente de la riqueza del contribuyente.

Indirectos: son impuestos que se aplican en algún punto de la cadena productiva pero a su vez son trasladables recayendo finalmente en el consumidor final. Gravan presunciones o temporalidad de la riqueza, pero quien termina pagando el impuesto es el consumidor final.

Los impuestos reducen el ingreso disponible de la comunidad para los gastos particulares de consumo e inversión. La carga tributaria que incide sobre la comunidad puede, naturalmente, ser distribuida de diferentes maneras sobre los diversos grupos sociales.

Estos impuestos de acuerdo a la proporción que detraen de la riqueza se clasifican en

Progresivos: cuando la suma a pagar aumenta más que proporcionalmente al aumento de la riqueza, es decir a mayor ingreso mayor tributación en términos proporcionales, es decir, aquellos que más tienen (ganancias o propiedades por ejemplo) son los que más pagan.

Regresivos: cuando en el caso contrario, el importe a pagar decrece a medida que aumenta la riqueza o base imponible, porque la tasa se reduce en función del aumento del monto gravado, es decir recae más en términos proporcionales sobre los individuos de menores ingresos. El ejemplo típico en nuestro país es el IVA que tiene una tasa única del 21 % para una gran mayoría de los bienes, y como es un impuesto indirecto que lo paga el consumidor final, todos al consumir alimentos, vestimenta, autos, etc. estamos pagando el 21% de impuesto, pero quien mas lo soporta, son los sectores de menores recursos, por que los sectores sociales que mas riqueza tienen o generan pagan el mismo impuesto y no les afecta a sus riquezas.

**Aportes a la Seguridad Social**: son detracciones de la nomina salarial destinada a cubrir gastos de índole previsional (jubilaciones, pensiones) o asistenciales (salud, asignaciones familiares, escolares, etc.)

**Aportes al Comercio Exterior:** es facultad del estado nacional, garantizado por la constitución Nacional, establecer los tributos a las transacciones con el mercado externo, así las retenciones a las exportaciones como los aranceles a las importaciones son recaudados por el estado nacional y a su vez no coparticipables.

Dentro de los Ingresos No Tributarios encontramos:

**Tasas:** Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva o potencial de un servicio público inherente al estado individualizado en el contribuyente. La tasa al ser de carácter coercitivo, el individuo no puede excusarse de pagarlas. Ej. Tasa general de inmueble, tasa municipal, por barrido, alumbrado y limpieza, etc.)

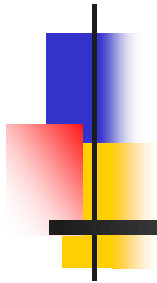
**Contribuciones:** es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la regulación de obras públicas o de actividades estatales y cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras o las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación. También son de carácter coercitivo y tiene una contraprestación en cuanto significan mejoras en la propiedad de los contribuyentes. Ejemplo (pavimentos, puentes, caminos, etc.).

**Ingresos No Corrientes:** estos ingresos se originan a través del endeudamiento con el sector privado, es decir prestamos contraídos por el gobierno con instituciones financieras del país o del exterior; por medio de títulos públicos en donde el Estado toma fondos de los pequeños ahorristas, particulares o empresas que adquieren títulos y a través de la venta de activos (privatización).

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, gobierno y Administración (2009), Ruth del Valle Pinto y Liliana Catalina Letizia.





## CAPÍTULO 5

---

### Gasto Público

## **Gasto Público**

El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.

La forma de estructurar el gasto público es de gran importancia para la economía en general, pues siendo un instrumento poderoso que afecta la economía, su manejo causa u origina diversos fenómenos que algunas veces son positivos y otras veces son negativos para un país e incluso otros países que estén fuertemente correlacionados económicamente. Del análisis de la estructuración y aplicación del gasto público se pueden predecir ciertos comportamientos de la economía así como los fines que persigue el sector público.

A lo largo de la historia de los estados modernos, el entendimiento de las funciones del gobierno para intervenir en la economía a través del gasto público ha tendido a incrementarse o decrementarse paralelamente de acuerdo al pensamiento ideológico del gobierno en turno y/o de la influencia de las grandes potencias económicas que confluyen en sus respectivas economías. En nuestro siglo, el sector público aparte de realizar las funciones tradicionales de gobierno que eran salvaguardar a sus ciudadanos a través del orden interno y externo, y administrar la justicia; ha asumido otras funciones mucho más amplias valiéndose para ello del gasto público. En estas actividades el sector público ha venido utilizando al gasto para tratar de dar más empleo, estimular la actividad económica, crear la infraestructura productiva del país, dar vivienda a los trabajadores, elevar el nivel educativo proporcionando educación gratuita, proporcionar servicios de salud, etc.

El gasto público, al cumplir una función social, se distingue del privado en cuanto que son inmateriales, no tienen compensaciones rentables y su objetivo es el interés general. Los gastos privados, en cambio persiguen la satisfacción

del propio interés, esto no quita que puedan existir erogaciones que satisfacen necesidades colectivas pero ello no quita su carácter de privado, hablamos de generalidades y no de excepciones así como podemos encontrar determinados gastos públicos que generen renta sin que por ello pierdan el carácter de público

El particular regula su gasto en función de su ingreso y en cambio, el Estado regula sus ingresos en relación a las funciones que tiene a su cargo. Esto justifica la acción coactiva del estado en la obtención de sus recursos que destinará al cumplimiento de los fines establecidos. Los neoliberales de los '90 sostenían que el gasto público debía seguir la misma lógica del gasto privado, no se puede gastar más de lo que ingresa, desconociendo la importancia del déficit presupuestario en momentos de recesión para reactivar la economía, receta que se aplicó tras la crisis del '30, conocida como la teoría Keynesiana. El gasto privado lo realiza una persona física o jurídica, mientras que el público es realizado por una organización de carácter legal. "El gasto es público cuando ha sido realizado en ejercicio del poder de mando". Si no existe esta circunstancia, el gasto será privado.

Hay dos tipos de enfoques con respecto al gasto público, el enfoque clásico dirige la atención a la magnitud o nivel de aquel, ya que deber ser lo más reducido posible y no asignar preponderancia a la composición del mismo. En la hacienda clásica el gasto determina el recurso; dado un nivel de gasto necesario para el funcionamiento del estado, se necesita cierta cantidad de recursos.

La concepción moderna se preocupa fundamentalmente por la composición o estructura del gasto público.

### **Clasificador Presupuestario**

Existen diferentes clasificaciones en torno al ordenamiento del gasto público, entre ellas tenemos: funcional, económica e institucional. A los fines del presente trabajo abordaremos sólo el enfoque funcional, donde las principales partidas del gasto público quedan comprendidas como:

GASTO  
PUBLICO

ADMINISTRACION  
GUBERNAMENTAL

- LEGISLATIVA
- JUDICIAL
- DIR. SUPERIOR EJECUTIVA
- RELACIONES EXTERIORES
- RELACIONES INTERIORES
- ADMINSTRACION FISCAL
- CONTROL DE LA GESTION PUBLICA
- INFORMACION Y ESTADISTICAS BASICAS

SERVICIOS DE  
DEFENSA Y SEGURIDAD

- DEFENSA
- SEGURIDAD INTERIOR
- SISTEMA PENAL
- INTELIGENCIA

SERVICIOS  
SOCIALES

- SALUD
- PROMOCION Y ASISTENCIA SOCIAL
- SEGURIDAD SOCIAL
- EDUCACION Y CULTURA
- CIENCIA Y TECNICA
- TRABAJO
- VIVIENDA Y URBANISMO
- AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
- OTROS SERVICIOS URBANOS

SERVICIOS  
ECONOMICOS

- ENERGIA, COMBUSTIBLE Y MINERIA
- COMUNICACIONES
- TRANSPORTE
- ECOLOGIA Y MEDIO AMBIENTE
- AGRICULTURA
- INDUSTRIA
- COMERCIO, TURISMO Y OTROS SERVICIOS
- SEGUROS Y FINANZAS

DEUDA PÚBLICA

- INTERESES Y GASTOS

## **1) Administración Gubernamental.**

Acciones inherentes al Estado destinadas al cumplimiento de funciones tales como: legislativas, justicia, dirección superior ejecutiva, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica.

- a) Legislativa: ejercicio de potestades legislativas.
- b) Judicial: ejercicio de potestades judiciales y las acciones relacionadas con aquellas. No incluye las acciones ejercidas por tribunales administrativas (Tribunal Fiscal, Tribunal de faltas)
- c) Dirección Superior Ejecutiva: acciones de administración general a cargo del presidente de la república, de los Gobernadores de provincias e Intendentes, en sus respectivos ámbitos, a través de la supervisión sobre la administración centralizada y descentralizada. Incluye asimismo acciones de igual carácter desarrolladas por los Ministros y secretarías del Poder Ejecutivo que abarquen más de una finalidad del presente clasificador.
- d) Relaciones exteriores: acciones inherentes a la política exterior y del servicio consular del país. Acciones de información, radiodifusión y de otro carácter destinadas a países extranjeros y atención de misiones diplomáticas extranjeras en el país. Aportes a Organismos Internacionales, cuya especialización no sea suficiente para encuadrarla en otra función del presente clasificador.
- e) Relaciones interiores: acciones inherentes a las relaciones con los gobiernos provinciales y municipales. Incluye el apoyo a provincias y municipalidades y otros entes comunales, que por su generalidad no son discriminables en alguna de las finalidades o funciones del presente clasificador.
- f) Administración fiscal: acciones inherentes a la programación, recaudación y fiscalización de los ingresos públicos. Programación e inversión de los fondos del Estado. Custodia de los bienes y del patrimonio estatal.
- g) Control de la gestión pública: acciones inherentes al control interno y externo de la hacienda pública y al manejo de sus bienes y recursos.

- h) Información y estadística básicas: acciones inherentes a la producción de informaciones y del sistema estadístico, básicas para el interés general de los agentes económicos y sociales.

## **2) Servicios de Defensa y Seguridad.**

Acciones inherentes a la defensa nacional, al mantenimiento del orden público interno y en las fronteras, costas y espacio aéreo y acciones relacionadas con el sistema penal.

- a) Defensa: acciones inherentes a la defensa nacional, con exclusión de las efectuadas por fábricas militares en su producción industrial y las de cartografía terrestre y marítima.
- b) Seguridad interior: acciones inherentes a preservar la seguridad de la población y de sus bienes; a atender la vigilancia de los límites fronterizos terrestres, costas marítimas y fluviales y el espacio aéreo.
- c) Sistema penal: acciones inherentes a la reclusión de personas en cumplimiento de órdenes de prisión preventiva o de condena, incluso el mantenimiento o mejora de la salud espiritual de los reclusos.
- d) Inteligencia: acciones inherentes a la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a los hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior de la Nación.

## **3) Servicios Sociales.**

Acciones inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.

- a) Salud: acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad.
- b) Promoción y asistencia social: 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 objetivo de dotar a las mismas de medios necesarios para impulsar sus actividades en beneficio del desarrollo social.

- c) Seguridad social: acciones inherentes a cumplimentar el sistema destinado a la cobertura financiera de las necesidades originadas en la población que ha dejado de contribuir al proceso productivo por medios tales como pensiones, retiros y jubilaciones. Incluye asimismo las acciones tendientes a atender el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad.
- d) Educación y cultura: acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer necesidades del individuo. Incluye manifestaciones intelectuales, espirituales, deportivas y religiosas; espectáculos públicos culturales, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos, como así también las demás acciones, destinadas a brindar recreación y esparcimiento a la población.
- e) Ciencia y técnica: acciones inherente a la obtención de nuevos conocimientos o a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo, transferencias de tecnología, educación de postgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
- f) Trabajo: acciones inherentes a la conciliación, armonía y equilibrio del capital y trabajo. Promoción de las relaciones laborales. Normalización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Estudios y orientación del potencial de la mano de obra a los efectos de la planificación del desarrollo económico y social.
- g) Vivienda y urbanismo: acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad el acceso a unidades de vivienda. Acciones destinadas a procurar una adecuada infraestructura urbanística.
- h) Otros servicios urbanos: comprende la prestación de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local en

ciudades y pueblos, tales como alumbrado, limpieza y conservación de la vía pública y parques, recolección y tratamiento de residuos domiciliarios, cementerios, etc.

#### **4) Servicios Económicos.**

Acciones relativas a la infraestructura económica, de producción y de fomento, regulación y control de la producción del sector privado y público.

- a) Energía, combustible y minería: acciones relacionadas con la producción, el transporte y el suministro de energía eléctrica y la explotación, la extracción, procesamiento y la distribución de petróleo, carbón mineral y gas natural. Incluye la formulación y ejecución de la política energética.
- b) Comunicaciones: acciones inherentes a la prestación de servicios públicos de comunicaciones, acciones de medios masivos de comunicación y control de las televisoras y radiotransmisores.
- c) Transporte: acciones inherentes a la construcción y mantenimiento de la infraestructura del servicio público de transporte ferroviario, vial, aéreo y por agua, y a su regulación y control.
- d) Ecología y medio ambiente: acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales (bosques, parques nacionales, etc.), el medio físico, biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.
- e) Agricultura: acciones inherentes a la producción, regulación y control de la producción agrícola, ganadera, avícola y apícola; de la caza comercial, protección de la fauna, suministro de semillas y erradicación de plagas; explotación ictícola comercial y protección e incremento de esta. Incluye acciones para un mejor aprovechamiento de las tierras para explotaciones agropecuarias.
- f) Industria: acciones inherentes a todas las ramas de la producción industrial a cargo del sector público. Incluye acciones relacionadas con la actividad del sector privado.
- g) Comercio, turismo y otros servicios: acciones inherentes a las actividades comerciales, servicios de depósito o almacenaje de bienes,



acciones encaminadas a la promoción del turismo a través de la divulgación, promoción y conocimiento de zonas del país.

- h) Seguros y finanzas: acciones inherentes a la actividad de seguros y reaseguros en general y todas aquellas actividades relacionadas con las finanzas, incluyendo los servicios bancarios.

#### **5) Deuda Pública – Intereses y Gastos.**

Comprende los gastos destinados a atender los intereses y gastos de la deuda pública interna y externa.

#### **Gasto público y tamaño del Estado**

El gasto público total como proporción del PBI es un indicador del tamaño del Estado en relación a la economía, que aísla el efecto de las diferentes dimensiones geográficas, demográficas y de desarrollo entre países.

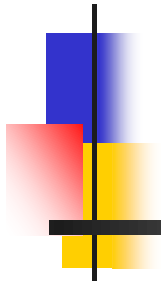
De acuerdo con la Ley de Wagner, el gasto público de un país aumenta con su nivel de desarrollo, pues con este último crecen las demandas sociales que aquél debe satisfacer.

Por otra parte es importante diferenciar del gasto público, el gasto primario, ya que este último excluye las erogaciones en concepto de intereses de la deuda que son considerados gasto y representan una importante fracción del mismo. Al considerar este indicador, subraya el papel del gasto público en el presupuesto y refleja la disciplina fiscal sin tener en cuenta los mecanismos de financiamiento, así los análisis del gasto cambian sustancialmente.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Fenochietto, Ricardo, Economía del Sector Público, análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos, Ed. La ley, 2006.

Manual de clasificaciones presupuestarias, [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)



## CAPÍTULO 6

---

# Producto Bruto Interno

## **Producto Bruto Interno.**

El PBI es el valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía en un período determinado (generalmente un año).

Producto se refiere al valor agregado; interno se refiere a que es la producción dentro de las fronteras de una economía; y bruto se refiere a que no se contabilizan la variación de inventarios ni las depreciaciones o apreciaciones de capital.

Existen tres métodos teóricos equivalentes de calcular el PBI: Método del Gasto, Método del Ingreso y Método del Valor Agregado.

### **Método del Gasto**

El PBI es la suma de todas las erogaciones realizadas para la compra de bienes o servicios finales producidos dentro de una economía, es decir, se excluyen las compras de bienes o servicios intermedios y también los bienes o servicios importados.

### **Método del Valor Agregado**

El PBI es la suma de los valores agregados de las diversas etapas de producción y en todos los sectores de la economía. El valor agregado que agrega una empresa en el proceso de producción es igual al valor de su producción menos el valor de los bienes intermedios.

### **Método del Ingreso**

El PBI es la suma de los ingresos de los asalariados, las ganancias de las empresas y los impuestos menos las subvenciones. La diferencia entre el valor de la producción de una empresa y el de los bienes intermedios tiene uno de los tres destinos siguientes: los trabajadores en forma de renta del trabajo, las empresas en forma de beneficios o el Estado en forma de impuestos indirectos, como el IVA.

El Producto Bruto Nacional a diferencia del Producto Bruto Interno, es la suma de todos los valores agregados producidos por todos los factores de producción de origen nacional sin importar su ubicación geográfica.

Producto Neto a diferencia del Producto Bruto, en el cálculo se tiene en cuenta la depreciación (amortización, desgaste tanto de la infraestructura, máquinas

como capital humano, recursos naturales no renovables, etc.) del capital utilizado.

Para el cálculo del Producto Nominal y Producto Real, se debe tener en cuenta que la producción se mide en términos monetarios, por esto, la inflación puede hacer que la medida nominal del PBI sea mayor de un año a otro y que sin embargo el PBI real no haya variado. Para solucionar este problema se calcula el PBI real deflactando el PBI nominal a través de un índice de precios, mas concretamente, se utiliza el deflactor del PBI, que es un índice que incluye a todos los bienes producidos. Para realizar comparaciones internacionales, se suele calcular el PBI en dólares. Obviamente, ésta medida se ve muy afectada por las variaciones del tipo de cambio, ya que el tipo de cambio suele ser muy volátil. Para solucionar este problema, los economistas utilizan otro método para realizar comparaciones internacionales de los distintos PBI, este método consiste en deflactar el PBI utilizando la paridad del poder de compra (más conocida como PPP, del inglés "purchasing power parity").

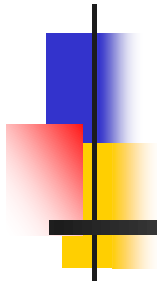
**Producto Per Cápita:** se obtiene como resultado de dividir el PBI total por la cantidad de habitantes de un país; es el promedio de Producto Bruto por persona. Si bien es una medida para medir el bienestar de la población, pero no es muy utilizado por las siguientes razones:

- No tiene en cuenta el desgaste del capital. Por ejemplo si un país hace un uso muy intensivo de los recursos naturales, las generaciones futuras sufrirán por tener menos capital disponible; otro ejemplo si un país no tiene políticas educativas eficientes también se irá depreciando el capital humano.
- No tiene en cuenta las externalidades negativas de algunos procesos productivos: por ejemplo la contaminación ambiental, sonora.
- Al ser un promedio, no tiene en cuenta la real distribución del capital en la sociedad. En dos países con igual PBI per cápita, el bienestar de la población será mayor en aquel en que la distribución del ingreso sea más eficiente y equilibrada.
- No tiene en cuenta el endeudamiento externo, el cual afectará al PBI de los años venideros.

En Argentina el organismo encargado de realizar estos cálculos es la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales que depende del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ministerio de Economía y Producción).

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Becker V. y Mochon F., Elementos de micro y macroeconomía, Ed. McGraw Hill, 2007.



## CAPÍTULO 7

---

### Relevancia y composición del Gasto Público Social



## **Relevancia y composición del Gasto Público Social**

Las finalidades y funciones del gasto constituyen una clasificación del presupuesto nacional que permite a grandes rasgos el destino de los recursos de acuerdo al tipo de servicio o bien que se brinda a la sociedad. El Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Ministerio de Economía, 2003) establece las siguientes cinco finalidades y funciones<sup>1</sup>:

- Administración Gubernamental (Legislativa, Judicial, Dirección Superior Ejecutiva, Relaciones Exteriores, Relaciones Interiores, Administración Fiscal, Control de la Gestión Pública, e Información y Estadísticas Básicas.)
- Servicios de Defensa y Seguridad (Defensa, Seguridad Interior, Sistema Penal e Inteligencia.)
- Servicios Sociales (Seguridad Social, Educación y Cultura, Ciencia y Técnica, Salud, Trabajo, Promoción y Asistencia Social, Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado).
- Servicios Económicos (Energía, Combustibles y Minería; Comunicaciones; Transporte; Ecología y Medioambiente; Agricultura; Industria; Comercio, Turismo y Otros Servicios; Seguro y Finanzas).
- Deuda Pública (Servicios de la Deuda Pública)

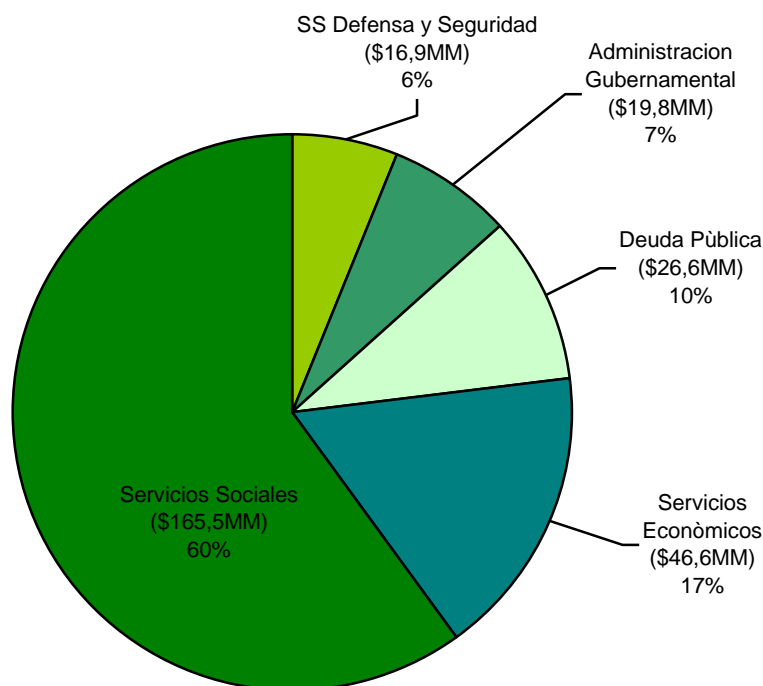
De acuerdo a la clasificación anteriormente mencionada, se observa en el gráfico N°1 que el gasto en la Administración Pública Nacional<sup>2</sup> (APN) comprendido en el Presupuesto Nacional asciende a \$275.779 millones para el año 2010 y representa el 22,5% del P.B.I.

---

<sup>1</sup> Para un detalle de la clasificación del Gasto Público por finalidad – función ver Gasto Público, Clasificador presupuestario.

<sup>2</sup> La APN está compuesta por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social. El Presupuesto Nacional cubre este universo de organismos dejando por fuera a los Fondos Fiduciarios, Empresas y Sociedades del Estado y otros Entes (AFIP, PAMI, etc.).

**Grafico N°1: Composicion del Presupuesto Nacional 2010**



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010.

El análisis de la composición del gasto en la APN muestra la importancia significativa de la función en Servicios Sociales (\$165,5 mil millones), ya que representa el 60% del Presupuesto Nacional. En segundo lugar de importancia se encuentran, los Servicios Económicos (\$46,6 mil millones) que representan el 16,9% del gasto total. En tercer lugar, se encuentran los Servicios de la Deuda Pública (\$26,6 mil millones) que representan el 9,7%. Por su parte el gasto en Administración Gubernamental (\$19,8 mil millones), representa el 7,2% del Presupuesto Nacional, mientras que una participación similar tienen los Servicios en Defensa y seguridad (\$16,9 mil millones) 6,2% del mismo.

**Cuadro N°1: Participación del Gasto Público Social en el Gasto Público Total**  
**En millones de \$ y % (2009-2010)**

Finalidad	Ejecución 2009		LP 2010		Var. 2010-09
	\$	%	\$	%	%
Administración Gubernamental	14.737	6.0	19.846	7.2	34,7
Servicios de defensa y Seguridad	14.261	5.8	16.979	6.2	19,1
Servicios Sociales	146.733	59.2	165.594	60,0	12,9
Servicios Económicos	45.502	18.4	46.682	16,9	2,6
Servicios de la Deuda Publica	26.102	10.6	26.676	9,7	2,2
<b>Total</b>	<b>233.820</b>	<b>100,00</b>	<b>275.760</b>	<b>100,0</b>	<b>11,5</b>

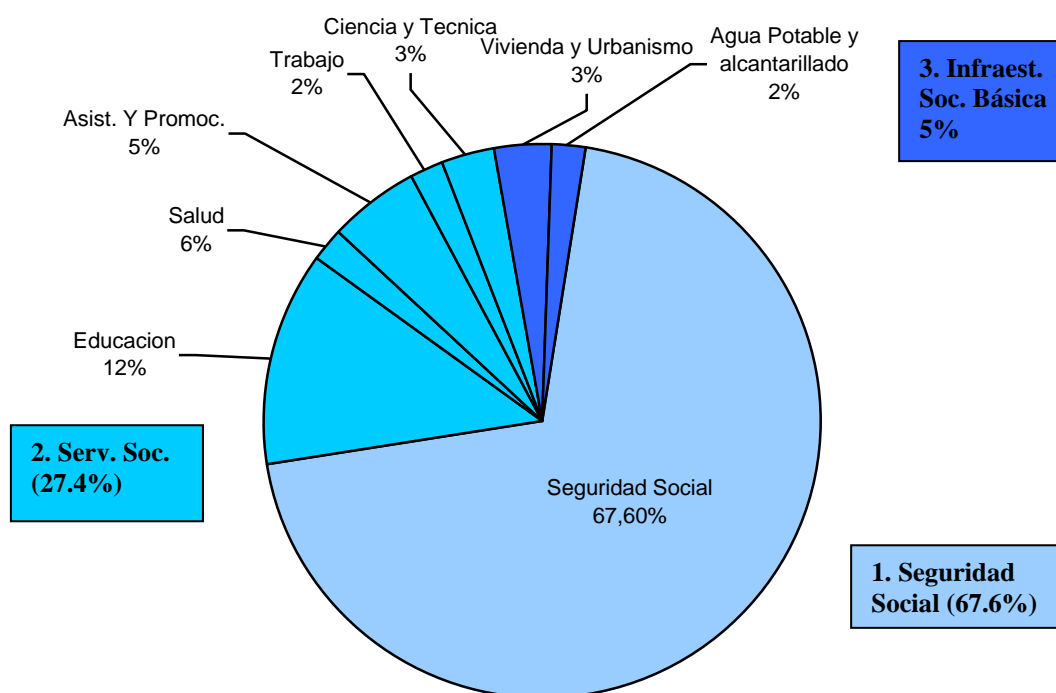
Fuente: Fundación Siena sobre la base de datos de Ley de Presupuesto 2010, ONP y ejecución presupuestaria 2009 ASAP.

En un análisis comparativo del Presupuesto Nacional 2010 con respecto a la ejecución presupuestaria del 2009, se puede observar un incremento del 11,5% del mismo. Sin embargo, estos incrementos son disímiles en el análisis de las finalidades. Se observa un incremento significativo de la finalidad Administración Gubernamental que alcanza el 34,7%, con respecto al 2009. Este aumento obedece a los incrementos salariales ocasionados por la aceleración de la inflación. Por su parte, en menor medida los Servicios de Defensa y Seguridad un 19,1% y los Servicios Sociales un 12,9%. Mientras que los Servicios Económicos y de Deuda publica alrededor de un 2%.

### **Importancia y composición del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional.**

EL Gasto Publico Social (GPS) asciende a \$165.595 millones en el Presupuesto 2010, representa el 60% del gasto total, y creció un 12.9% respecto de su ejecución 2009. Si se considera el efecto de la inflación –en torno al 25% anual-, se encuentra que, al margen de ese aumento nominal, en términos reales los fondos destinados al GPS sufrieron una variación negativa de aproximadamente -3.7%.

**Gráfico N°2: Composición del Gasto Público Social según Ley de Presupuesto Nacional 2010.**



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2010.

Al analizar la participación de los Sectores Sociales en la composición del GPS para el año 2010, se destaca la importancia del Sector de la Seguridad Social (\$1111.989 millones) que representa el 67.6% del GPS. Este gasto está destinado principalmente al pago de jubilaciones y pensiones y a la protección social a través de las asignaciones familiares y de las pensiones no contributivas. El incremento del gasto en este sector fue del 13.8% con respecto a la ejecución presupuestaria de 2009, explicada por el aumento en haberes de las jubilaciones y pensiones establecidos por la ley de movilidad jubilatoria.

**El segundo sector en orden de magnitud de recursos asignados al GPS, es el de Servicios y Bienes Sociales (\$45.3 mil millones) que representa el 27.4% del mismo. En la composición de este gasto se destaca en primer lugar, la función de Educación (gasto destinado principalmente a las universidades**

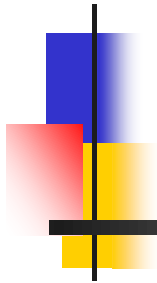
nacionales y al fondo de incentivo docente), \$19.4 mil millones que representa el 12% del GPS y presentó un incremento del 13.3% con respecto a 2009 explicado por las transferencias de recursos a las universidades nacionales. En segundo lugar, el gasto en Salud (destinado principalmente por las Transferencias al PAMI y a la Administración de Programas Especiales, obras sociales, y atención de los beneficiarios de las Pensiones no contributivas) asciende a \$10.1 mil millones y representa el 6.1% del GPS. En tercer lugar, se encuentra el gasto en Asistencia y Promoción Social, (conformado principalmente por los programas Familias por la Inclusión Social y Argentina Trabaja) que asciende a \$7.6 mil millones y representa el 4.6% del GPS. En cuarto lugar, se encuentra la función de Ciencia y Técnica (que financia las actividades de los investigadores del CONICET –Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas- y la investigación aplicada del INTA – Instituto de Tecnología Agropecuaria- entre otros), que asciende a 5.1 mil millones y representa el 3.1% del GPS. Por último, se encuentra la función Trabajo (que contiene a los programas de Seguro de Capacitación y Empleo y al Plan Jefas y Jefes de Hogar) que asciende a \$2.8 mil millones y representa en 1.7% del GPS.

**El tercer sector que compone el GPS, es el de Infraestructura Social Básica** con un total de recursos de \$8.2 mil millones, representando el 5% del GPS. Las dos funciones que componen el gasto de este sector son: Vivienda y Urbanismo y Agua Potable y Alcantarillado. El gasto en Vivienda y Urbanismo (destinado principalmente a los programas de infraestructura habitacional) asciende a \$5.1 mil millones y representa el 3.1% del GPS. Por su parte, el gasto en Agua Potable y Alcantarillado (que financia básicamente las transferencias a la empresa pública AySA –Agua y Saneamientos Argentinos S.A.-) asciende a \$3.1 mil millones y representa el 1% del GPS.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Subsecretaría de Presupuesto (2009). “Ejecución Físico Financiera, Presupuesto Anual de la Administración Nacional”. Acumulado al Cuarto Trimestre 2009. Oficina Nacional de Presupuesto. Dirección de Evaluación Presupuestaria.

Oficina Nacional de Presupuesto (2010), Ley de Presupuesto Nacional 2010. Ley N°26.546.



## CAPÍTULO 8

---

Análisis de los principales  
programas sociales e  
indicadores sociales de  
referencia

## **Análisis de los principales programas sociales**

Se analizarán los principales programas sociales que componen cada una de las funciones del GPS, comparando el presupuesto para el año 2010 con la ejecución realizada en el año 2009.

### **1) Seguridad Social**

El gasto en Seguridad Social asciende a \$111.989 millones para el año 2010 y creció un 13.8% con respecto al año 2009. Sin embargo, si se considera el gasto en el programa Asignación Universal por Hijo que no ha sido incluido en el Presupuesto 2010 aprobado por el Congreso, el monto destinado a la seguridad social asciende a \$119.042 millones y el incremento con respecto a 2009 es del 21%.

En el análisis de la finalidad, el gasto en Seguridad Social se desagrega de acuerdo a sus componentes contributivos y no contributivos.

Los primeros involucran el 85.4% del gasto y comprenden:

- Las Prestaciones Provisionales,
- Asignaciones Familiares Activos,
- Atención Ex Cajas Provinciales,
- Transferencias a Seguridad Social, Organismos Descentralizados y otros,
- Asignaciones Familiares Pasivos.

Mientras que los segundos involucran el 6.9% del gasto de la función, que incluye a las Pensiones no Contributivas. Sin embargo, si se considera el programa Asignación Universal por Hijo el peso del componente no contributivo se eleva al 12.4%.

### **2) Servicios y Bienes Sociales**

a) Educación y Cultura: se asigna a este sector un total de \$19.431 millones, y presenta un incremento de un 13.3% respecto al año 2009.

Los principales programas son:

- Desarrollo de la Educación Superior,
- Fondo Nacional de Incentivo Docente,



- Acciones Compensatorias en Educación,
- Acciones para “Mas Escuelas, Mejor Educación”,
- Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica,
- Infraestructura y Equipamiento,
- Mejoramiento de la Calidad Educativa.

b) Salud: lo destinado a la función Salud asciende a \$10.160 millones, aumento un 8.3% con respecto a la ejecución presupuestaria 2009.

Los principales programas son:

- Transferencia al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP),
- Atención de Programas Especiales (APE),
- Atención Medica a beneficiarios de Pensiones no Contributivas, hospitales Garrahan, Posadas y otros,
- Atención a la Madre y el Niño,
- Prevención y control de enfermedades,
- Lucha contra el SIDA y enfermedades de Transmisión Sexual (ETS),
- Salud familiar y comunitaria
- Capacidad del sistema publico de salud.

c) Asistencia y Promoción Social: el presupuesto asciende a \$7.679 mil millones y aumento un 10.8% respecto al 2009. Esta función concentra la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza.

Los programas con mayor asignación de recursos son:

- Familias por la Inclusión Social,
- Programa Ingreso Social con Trabajo –Argentina Trabaja-,
- Seguridad Alimentaria,
- Plan Nacional de Economía Social y Desarrollo Local Manos a la Obra,
- Acciones de Promoción y Protección Social,
- Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

d) Trabajo: el presupuesto destinado a la función Trabajo asciende a \$2.871 millones y disminuyó un 1.4% respecto de la ejecución de 2009.

Los programas más relevantes son:

- Acciones de Empleo
- Acciones de Capacitación Laboral.

El programa Acciones de Empleo comprende tres subprogramas: i) Acciones de empleo, ii) Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, iii) Seguro de Capacitación y Empleo.

e) Ciencia y Técnica: el presupuesto asciende a \$5.175 millones y se incrementó un 28.1% en relación al 2009.

Los principales programas son:

- Formación de Recursos Humanos y Promoción Científica y Tecnológica,
- Investigación Aplicada, Innovación y Transferencias de Tecnologías,
- Promoción y Financiamiento de Actividades de Ciencia,
- Tecnología e Innovación,
- Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología,
- Desarrollo de la Educación Superior,
- Desarrollo y Competitividad Industrial.

### **3) Infraestructura Social Básica**

a) Vivienda y Urbanismo: el presupuesto asciende a \$5.165 millones y disminuyó un 2.5% en relación a la ejecución en 2009.

Los programas más importantes son:

- Desarrollo de la Infraestructura Habitacional “Techo Digno”,
- Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica,
- Fortalecimiento Comunitario del Hábitat
- Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios
- Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social.

b) Agua Potable y Alcantarillado: el monto asciende a \$3.121 millones y aumento un 20.7% respecto al año 2009.

Los principales programas, en términos de su nivel de gasto, son:

- Empresas Públicas de Agua Potable.
- Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOSHA)
- Recursos Hídricos.

El presupuesto 2010 muestra un incremento del GPS del 12.9% con respecto a la ejecución de 2009, pero si se incluye el Programa de Asignación Universal por Hijo (no incorporado a la Ley de Presupuesto 2010) el incremento es del 17.6%. Sin embargo hay que destacar que en un contexto inflacionario, estimado en una tasa cercana del 25% anual, el incremento en términos reales pierde relevancia. Considerando de todos modos el aumento nominal del GPS, se destaca que el 90% del mismo se explica por las 3 funciones siguientes:

**Seguridad Social (72% del aumento del GPS):** la implementación del programa Asignación Universal por Hijo estableció una mayor prioridad a la protección social no contributiva. Sin embargo, también hubo un incremento significativo de las asignaciones familiares para los trabajadores en relación de dependencia y actualización de los montos de las jubilaciones y pensiones.

**Educación (12% del aumento del GPS):** se prioriza el gasto en la universidades, becas y construcción de escuelas.

**Ciencia y Técnica (6% del aumento del GPS):** se destacan los programas a la formación de los investigadores y a la promoción de investigación científica del CONICET, así como el fomento a la investigación aplicada del INTA.

En base al análisis de la distribución geográfica de los siguientes programas sociales es posible destacar los siguientes hallazgos.

El cuadro N° 1 presenta el detalle de indicadores sociales que se consideran de referencia para el análisis de la distribución geográfica de los programas elegidos.

### Indicadores sociales de referencia

Programa	Indicador social de referencia
Asignación Universal por Hijo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asalariados no registrados</li> <li>• Tasa de desempleo</li> <li>• Población de 0 a 17 años</li> </ul>
Acciones Compensatorias en Educación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población de 0 a 17 años</li> <li>• Tasa de abandono escolar</li> </ul>
Atención de la Madre y el Niño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasa de mortalidad materna</li> <li>• Tasa de mortalidad infantil</li> </ul>
Familias para la Inclusión Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población de 0 a 17 años</li> <li>• Nivel de pobreza</li> </ul>
Argentina Trabaja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de población</li> <li>• Tasa de desempleo</li> </ul>
Seguro de Capacitación y Empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cantidad de población</li> <li>• Tasa de desempleo</li> </ul>
Techo Digno	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Índice de privación material de hogares</li> </ul>
ENOHSA (Ente Nacional de obras Hídricas y Saneamiento)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a agua corriente y cloacas</li> </ul>

- **Asignación Universal por Hijo:** el objetivo del programa es otorgar beneficios a los hijos cuyos padres tiene un empleo informal o están desocupados.

Las tres provincias más grandes Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentran el 50% de los fondos del programa. Solo Buenos Aires tiene asignado el 32.5% de los recursos. Asimismo, existe una correlación positiva entre el porcentaje de fondos asignados a cada jurisdicción y cada uno de los índices estudiados: empleo no registrado, desempleo y población menos de 18 años.

- **Acciones Compensatorias en Educación:** el programa brinda asistencias económicas para alumnos e instituciones educativas, traducidas en becas de estudio, propuestas pedagógicas, adquisición de útiles y equipamiento, gastos de movilidad, turismo educativo y distribución de textos.

Existe una fuerte correlación entre los fondos asignados a cada jurisdicción y a su cantidad de población menor de 18 años. Lo mismo sucede, aunque en menor medida, entre esos fondos y la tasa de abandono escolar interanual de cada jurisdicción, dado que el objetivo del programa es lograr una mayor inclusión en el sistema educativo formal y evitar la deserción escolar en los grupos más vulnerables.

- **Atención a la Madre y el Niño:** este programa tiene como objetivo mejorar la salud de las madres, niños y adolescentes de todo el país y reducir la mortalidad materno-infantil. Es por ello, que los indicadores seleccionados para analizar el criterio de distribución geográfica del programa son: la Tasa de Mortalidad Materna<sup>3</sup> y la Tasa de Mortalidad Infantil.

La mayoría de los fondos no del presupuesto 2010 no están asignados o corresponden a gastos administrativos. Las provincias con más fondos asignados son Buenos Aires, Córdoba y Tucumán, a pesar de no ser las que tienen mayor tasa de mortalidad infantil ni materna. En estos casos prevalece el criterio de ser las provincias con mayor cantidad de población. Las provincias con las tasas de mortalidad infantil más altas, como es el caso de Formosa, Chaco y Corrientes, tiene en proporción una baja asignación de fondos.

- **Familias por la Inclusión Social:** el objetivo de este programa es mejorar las condiciones de vida de las familias con hijos menores de 18

---

<sup>3</sup> TMM: expresa la relación entre el número de defunciones por causas maternas acaecidas en la población femenina de un área geográfica dada durante un año determinado, y el número de nacidos vivos registrados en la misma área geográfica y para el mismo año.

TMI: relaciona las defunciones de menores de un año ocurridas durante un año y el número de nacidos vivos registrados en el transcurso del mismo periodo de tiempo.

años que se encuentran en situación de vulnerabilidad social y pobreza estructural.

Existe una alta correlación positiva entre los fondos asignados a cada distrito y la cantidad de población menor de 18 años. En el análisis de correlación entre los recursos asignados y el índice de pobreza de cada jurisdicción también se observa una relación positiva en el sentido esperado.

- **Argentina trabaja:** el programa tiene como objetivo promover el desarrollo económico y la inclusión social, generando puestos de trabajo en organizaciones comunitarias.

En líneas generales la distribución de fondos no responde a una relación con indicadores de desempleo y población. Por ejemplo Buenos Aires y Córdoba tienen asignados la misma cantidad de dinero, por Buenos Aires tiene porcentajes de población y desempleo superiores.

- **Seguro de Capacitación y Empleo:** el programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) se creó para brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales, su formación profesional y en su inserción en empleos de calidad. Está focalizado en el traspaso de los beneficiarios del Plan de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) que se los considera con posibilidades de empleabilidad. Es por ello, que a los fines de evaluar los criterios de distribución geográfica de los recursos se seleccionaron como indicadores la tasa de desempleo y el tamaño de la población de las provincias. Las provincias con más población y desempleo concentran la mayor parte del presupuesto 2010. Sin embargo, hay situaciones intermedias que no responden con este criterio de distribución: Jujuy, Tucumán y Corrientes reciben más fondos que Mendoza y Córdoba que tienen más habitantes y desempleo.

- **Techo Digno:** El propósito general de este programa es disminuir el déficit habitacional a través de la construcción de nuevas viviendas

como así también la ejecución de obras complementarias (redes de agua, cloacas, gas, electricidad, desagües pluviales, pavimentos, plantas de tratamiento, perforaciones y tanques de agua) que resulten imprescindibles para la habilitación de las viviendas. La provincia de Buenos Aires concentra un 38% de los recursos asignados en el presupuesto 2010. Los distritos con un índice de Privación Material de los Hogares<sup>4</sup> (IPMH) mayor tienden a recibir más dinero para este programa. Sin embargo hay casos que no responden con lo esperado. Chaco tiene asignado un 25% más de dinero que Salta y ambos tienen igual IPMH.

- ENOHSA: El objetivo del programa es administrar y ejecutar los programas de desarrollo de infraestructura que deriven de las políticas nacionales del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico. Sus acciones buscan garantizar la prestación de un servicio esencial con especial atención en los sectores donde no llega la participación privada, y reducir el contagio de enfermedades de origen hídrico-sanitarias. Existe una correlación positiva entre los recursos asignados a las provincias con el Índice de Acceso a Servicios Básicos<sup>5</sup>.

Como es posible observar en general, el principal criterio de distribución que prevalece es el tamaño de la población. Las provincias más grandes por general concentran la mayor cantidad de recursos en términos absolutos. En menor nivel de importancia, se observan ciertas relaciones con criterios de distribución para los fondos de los programas sociales analizados, como por ejemplo índices de pobreza, desempleo o déficit habitacional de las provincias. Sin embargo, estos indicadores no tienen demasiada importancia y se observan inequidades en la distribución de las provincias.

---

<sup>4</sup> EL IPMH identifica la privación material de los hogares según dos dimensiones: patrimonial y de recursos corrientes. En este caso se considera la dimensión patrimonial, que mide los hogares con pisos o techos de materiales insuficientes o sin inodoro con descarga de agua.

<sup>5</sup> El índice mide la participación de cada provincia en el total de viviendas que no tienen acceso a agua corriente y cloacas.

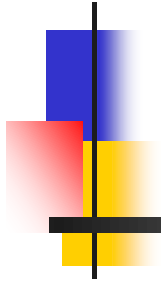
### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2009). “Informe de Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional”.

Oficina Nacional de Presupuesto (2010), Ley de Presupuesto Nacional 2010. Ley N°26.546

ANSES (2009). “Presentación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad”, Comisión Bicameral del Congreso de la Nación. Buenos Aires.



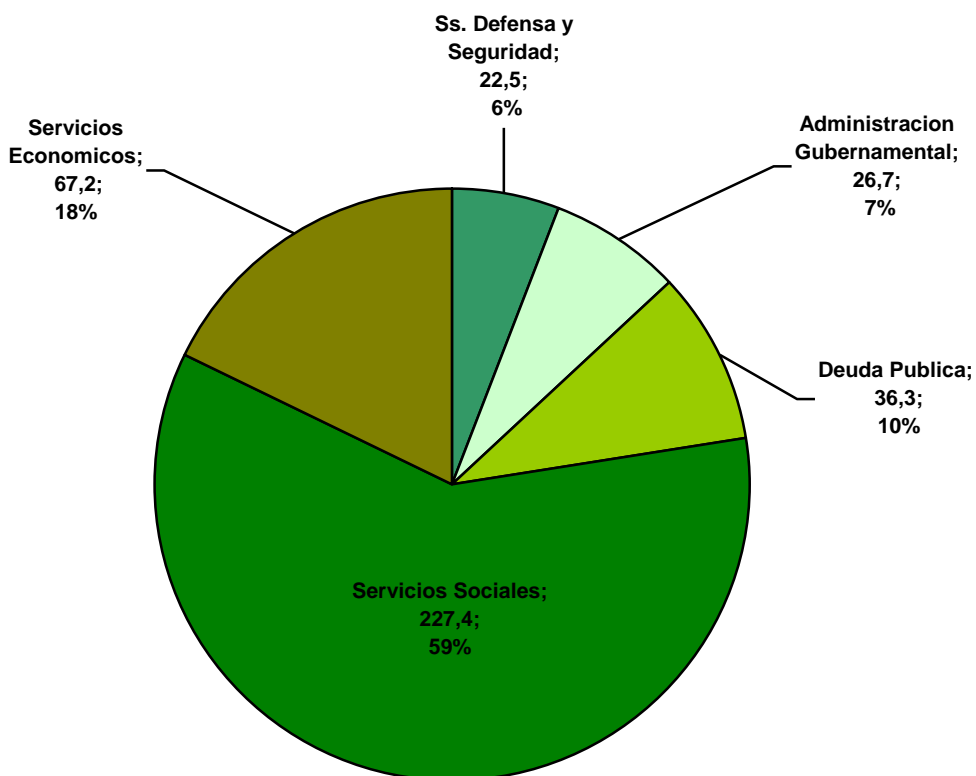


## CAPÍTULO 9

---

### Gasto Público 2011

**Grafico N°3: Composicion del Presupuesto Nacional 2011**



Fuente: Fundación Siena. Elaboración propia sobre la base de la Ley de Presupuesto 2011.

Tal como puede observarse en el Gráfico N ° 3, la composición del gasto de la APN año 2011 muestra una importancia significativa de la finalidad Servicios Sociales (\$227.478 millones) al igual que para el 2010, ya que representa el 60% del gasto total previsto en el Presupuesto 2011. En segundo lugar, se encuentran los Servicios Económicos (\$67.286 millones) que representan el 18% del gasto total. Mientras que, en tercer lugar, se ubican los Servicios de la Deuda Pública (\$36.382 millones) que representan el 10%. Por su parte, el gasto en Administración Gubernamental (\$26.727 millones) representa el 7% del gasto total, mientras que una participación similar tienen los Servicios en Defensa y Seguridad (\$22.544 millones) que alcanzan el 6% del mismo.

De esta manera, cabe destacar que el Gasto Público Social sigue teniendo en el Presupuesto 2011 una gran importancia en el gasto de la APN, ya que representa el 60% de la misma. Esto lo convierte, en un mecanismo clave de asignación de prioridades.

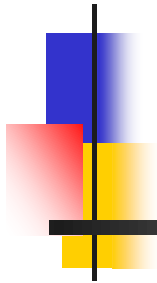
La no aprobación del Proyecto de Ley del Presupuesto 2011 generó que el Poder Ejecutivo prorrogue la Ley de Presupuesto Nacional 2010, mediante el Decreto 2053/10, en el marco de las facultades otorgadas por la Ley 24.156 de Administración Financiera (artículo 27).

Los incrementos del GPS se centran en primer lugar, en el pago de las jubilaciones y pensiones y en segundo lugar, en los programas de protección social, como es el caso de las Pensiones No Contributivas y el Programa Asignación Universal por Hijo.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP): *“Informe sobre el gasto social de la Administración Pública Nacional”*. Febrero 2012. Disponible en [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel (2010). *“Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010”*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Siena. Mayo 2010. Disponible en: [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)



## CAPÍTULO 10

---

### Ampliaciones presupuestarias

## Ampliaciones presupuestarias

Las ampliaciones presupuestarias efectuadas muestran la evolución adicional de los recursos aprobados para la ejecución. En el trienio, las diferencias entre el presupuesto inicial y el vigente a fin de cada año son relevantes y crecientes ya que casi se triplican entre 2009 (\$ 30.656 millones) y 2011 (\$ 82.037 millones). Dichas ampliaciones representan el 13% del presupuesto inicial de 2009 y el 24% y 22% del 2010 y 2011, respectivamente.

### Cuadro N°2: Presupuesto Inicial vs. Ejecución Anual

En millones de \$ (2009-2011)

Finalidad	Inicial	Vigente	Dif.	Inicial	Vigente	Dif.	Inicial	Vigente	Dif.
	2009	Dic-09		2010	Dic-10		2011	Dic-11	
Adm. Gubernamental	10.778	18.249	7.472	19.846	27.648	7.802	26.727	24.665	-2.062
Serv. de Defensa y Seg.	13.185	15.376	2.191	16.959	21.177	4.218	22.516	25.526	3.010
Servicios Sociales	138.223	154.469	16.246	165.595	196.131	30.536	227.478	260.539	33.062
Servicios Económicos	47.017	47.761	744	46.683	69.700	23.017	67.286	106.457	39.171
Deuda Publica	24.618	28.531	3.913	26.676	26.747	70	36.382	45.238	8.856
<b>TOTAL APN</b>	<b>233.821</b>	<b>264.386</b>	<b>30.565</b>	<b>275.760</b>	<b>341.403</b>	<b>65.643</b>	<b>380.389</b>	<b>462.426</b>	<b>82.037</b>

Fuente: ASAP (asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública).

Dichos incrementos presupuestarios difieren en el trienio en cuanto a los sectores que apoyan. Así es que las destinadas a la finalidad Servicios Económicos, impulsadas por el fuerte crecimiento de los subsidios a los servicios públicos, aumentan fuertemente, pasando de \$ 744 millones en 2009 a \$ 39.171 millones en 2011, es decir 53 veces. Mientras que las de los Servicios Sociales se duplican, pasando de \$16.246 millones en 2009 a \$33.062 millones en 2011.

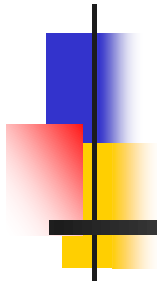
Las ampliaciones presupuestarias correspondientes a los servicios sociales del ejercicio 2011 fueron asignadas prácticamente en su totalidad a 16 programas que representan el 96% del total de los servicios sociales. En su gran mayoría coinciden con los programas de mayor magnitud del gasto, y pertenecientes a la función Seguridad Social.

Se incluyen, además, los programas de “Educación Superior”, “Incentivo Docente”, “Conectar con Igualdad” y “Seguridad Alimentaria”.

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública  
(ASAP): *"Informe sobre el gasto social de la Administración Pública Nacional"*.

Febrero 2012. Disponible en [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar).



## CAPÍTULO 11

---

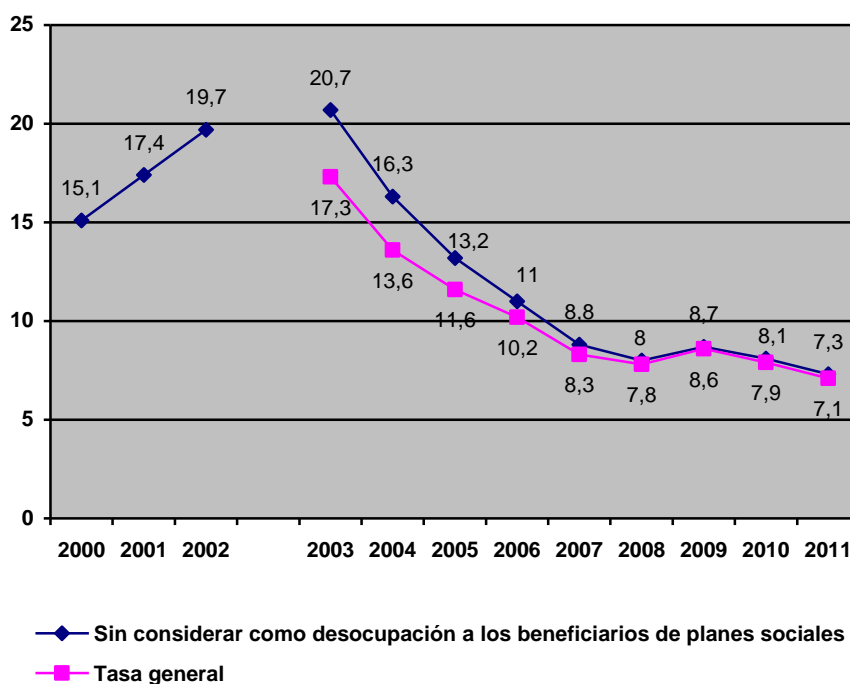
# Análisis de indicadores sociales



## Análisis de Indicadores Sociales

1) Tasa de desocupación: al analizar la tasa de desocupación desde comienzos de la década, se identifican dos periodos: entre los años 2000 y 2003 se registra un incremento notable de la tasa de desocupación, la que llega a 20.7%, valor nunca antes alcanzado en el país. A partir del año 2004, esta tendencia se modifica sustancialmente, ya que comienza a producirse un descenso continuo de la tasa de desocupación, el que solo se ve interrumpido en el año 2009 por el impacto de la crisis financiera internacional. De esta forma, en los últimos seis años la cantidad de personas desocupadas se redujo a la mitad, pasando cerca de 3 millones en 2003 a 1.4 millones en el último trimestre de 2011.

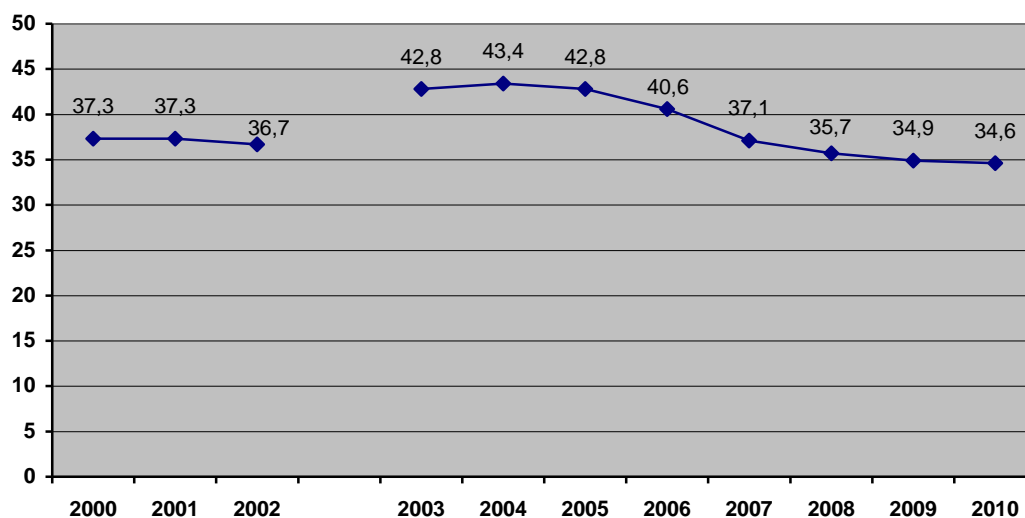
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE DESOCUPACIÓN: 2000-2011



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

2) Tasa de empleo no registrado: también presenta una evolución positiva desde mediados de la década. Tras alcanzar un máximo en el año 2004 (43.4% del empleo no registrado), se redujo en 8.8 puntos porcentuales desde ese momento hasta 2010.

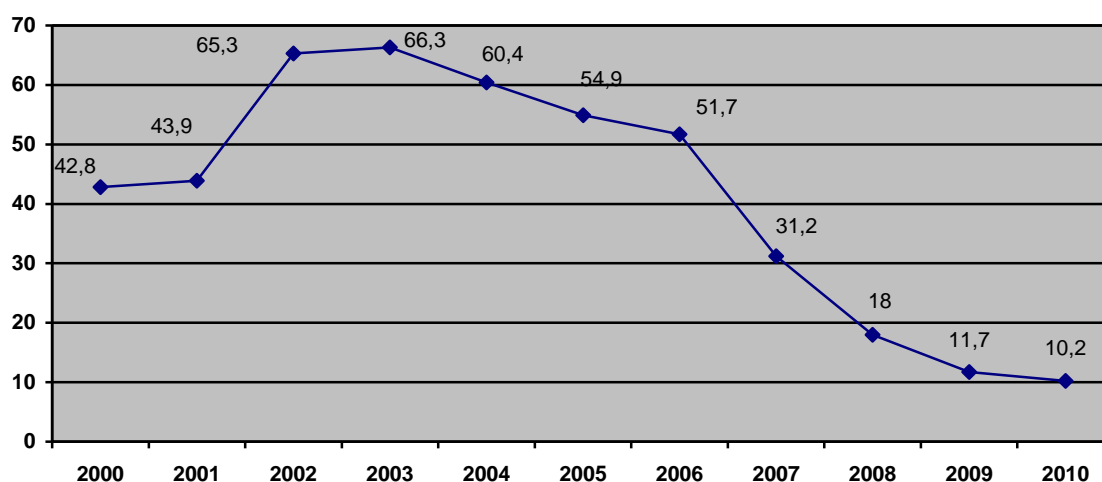
### EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPLEO NO REGISTRADO: 2000 - 2010



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

3) Capacidad adquisitiva del salario: luego de un largo periodo de contracción salarial, en 2003 el salario inicia una etapa de recuperación y crecimiento impulsado por una política activa de ingresos y la expansión general de la economía y el empleo. De acuerdo con los datos de PNUD – CNCPS (2010), el salario medio real de 2010 registra el valor mas alto en los últimos veinte años, a la vez que a partir de 2004 se observa una pronunciada reducción de la proporción de ocupados que reciben salarios inferiores a la canasta básica familiar tipo establecida por el organismo oficial correspondiente.

**EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE TRABAJADORES QUE  
PERCIBEN UN SALARIO INFERIOR A LA CANASTA BASICA: 2000 -  
2010**

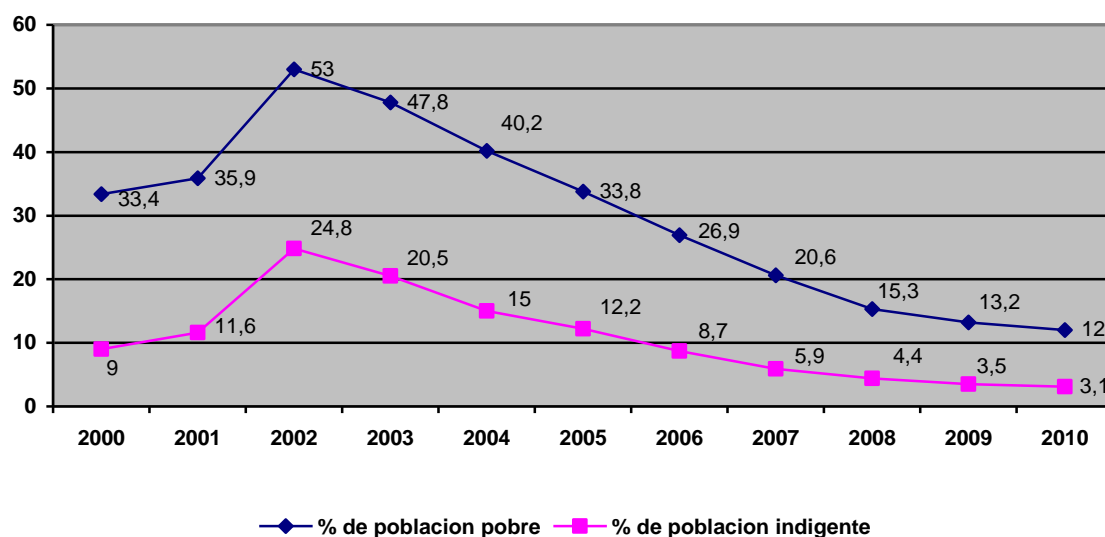


Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

4) Pobreza e indigencia: el país no conoció problemas en materia de pobreza (y mucho menos de indigencia) hasta la entrada de la década de los ochenta. Fue a partir del proceso hiperinflacionario de 1989-1990 cuando la pobreza alcanzó un nuevo status como problema público. Desde entonces los datos de pobreza e indigencia han fluctuado en función del ritmo de la dinámica económica. Así, como los primeros años del Plan de Convertibilidad, puesto en marcha en 1991, y hasta 1994, tanto la pobreza como la indigencia se redujeron considerablemente, para aumentar hasta llegar a extremos muy altos como consecuencia de una nueva gran crisis que estalló entre 2001 y 2002, momento en que se puso fin a la convertibilidad.

Por su parte, la etapa de crecimiento económico sostenido que se registra en el periodo 2003 – 2008, junto con las mejoras en las condiciones laborales y la puesta en marcha de diversas políticas de empleo e ingresos, mostraron como resultado un notorio avance en la reducción de la pobreza y la indigencia. La reducción que se registra entre 2003 y 2010 es oficialmente del orden del 73% e implica la superación de esta situación por aproximadamente 9 millones de personas.

**EVOLUCIÓN DEL PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON INGRESOS  
POR DEBAJO DE LA LINEA DE POBREZA E INDIGENCIA: 2000 - 2010**

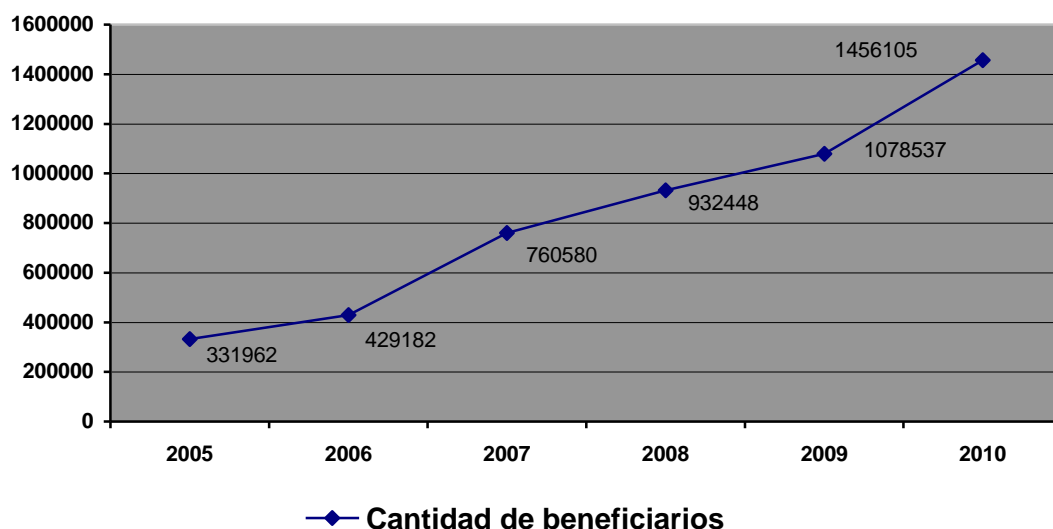


Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

5) Protección social: en los últimos años, una de las acciones más relevantes encaradas en materia de salud pública que pueden ser enmarcadas dentro de la protección social es el Plan Nacer. Este plan fue creado en el año 2005 e implementado inicialmente en las provincias del Noroeste Argentino y Noreste Argentino. Desde 2007 tiene alcance nacional. Comenzó como un seguro para servicios de maternidad e infancia, centrado en alcanzar metas de reducción de la mortalidad materna e infantil.

El plan esta dirigido a embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años, en todos los casos que no posean cobertura en salud.

### CANTIDAD DE BENEFICIARIOS DEL PLAN NACER: AÑOS 2005 A 2010



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

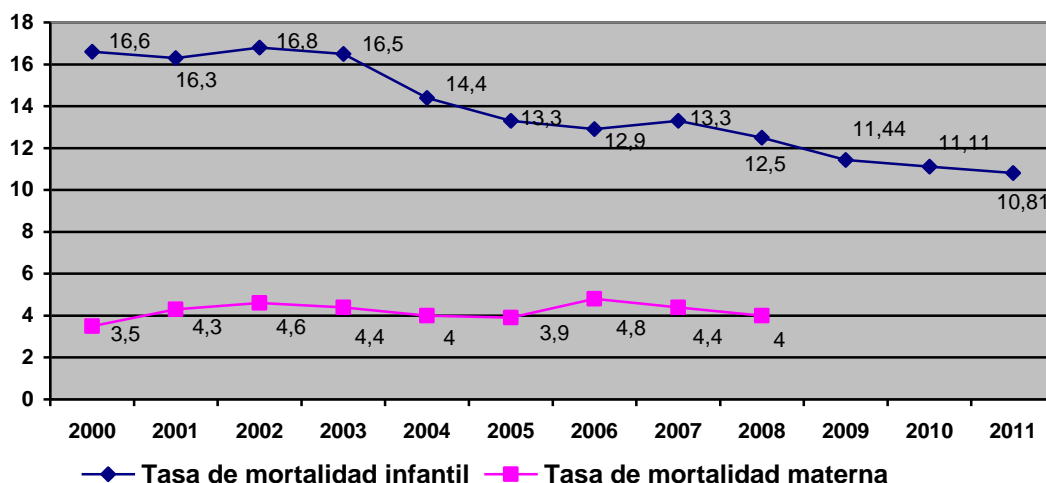
Entre 2011 y 2015, está previsto ampliar la edad de la población beneficiaria de este programa e incluir otros grupos poblacionales vulnerables (niños en edad escolar, jóvenes hasta los 18 años, mujeres hasta los 64 años), así como también el tratamiento de nuevas afecciones (como hipertensión, diabetes y otras).

Por último, cabe mencionar que existe una estrecha relación entre este programa la Asignación Universal por Hijo (AUH): como requisito para cobrarla, los niños/as menores de 6 años deben estar inscritos en el Plan Nacer. De acuerdo con la información del Ministerio de Salud y del Plan Nacer en particular, el incremento en las altas al programa generadas por la AUH es de 383.880 beneficiarios, lo cual supone un incremento de más del 93% en la inscripción.

Existen otras acciones llevadas adelante orientadas a reducir la mortalidad materna e infantil. Se destaca la puesta en marcha del Plan de reducción de la mortalidad materno infantil, de la mujer y la adolescente. El plan tiene por objetivos la reducción de la mortalidad infantil, la reducción de la mortalidad materna, la reducción del embarazo no planificado en la adolescencia, la disminución de la incidencia y la mortalidad por cáncer uterino y la reducción de los egresos hospitalarios por abortos.

Para todos estos problemas, se plantean metas que deberán ser cumplidas en 2011 y que requieren de la articulación de distintos programas y áreas del Ministerio nacional.

**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE MORTALIDAD INFANTIL (A) Y MATERNA (B): AÑOS 2000 - 2011**



(a) Por mil nacidos vivos.

(b) Por diez mil nacidos vivos.

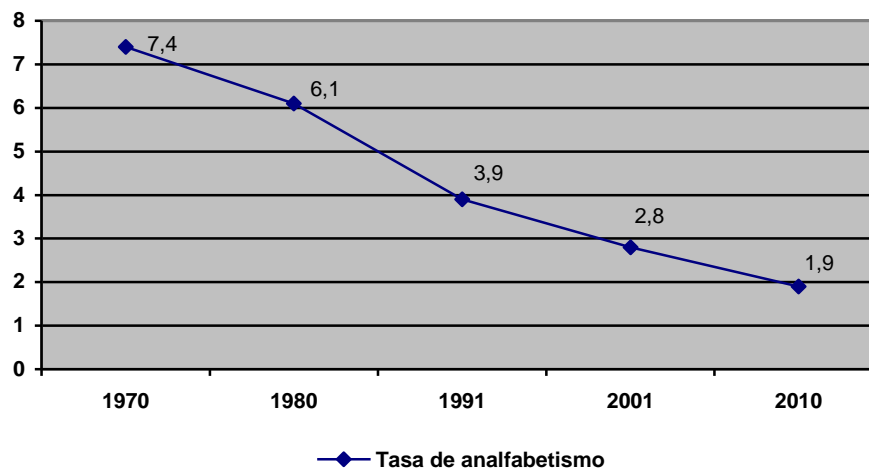
Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

Otro hito a destacar de las acciones del Estado nacional en materia de salud es la aprobación de 2002 de la Ley de Genéricos, la cual establece que toda receta o prescripción medica u odontológica debe expresar el nombre genérico del medicamento. Como consecuencia de esta medida, se habría revertido la tendencia histórica al alza en el precio de los medicamentos.

Asociado a esta medida está la creación del programa Remediar, también en el año 2002. Su principal propósito ha sido garantizar el acceso de la población en situación de pobreza a medicamentos que sirven para tratar el 90% de las patologías más frecuentes en el primer nivel de atención. Actualmente, la cobertura con medicamentos esenciales provistos por este programa alcanza aproximadamente a 15 millones de personas, lo que representa algo más del 41% de la población del país

6) Sistema de educación: las tasas de escolarización de los niveles primario y secundario se encuentran entre las mas altas de América Latina, en tanto que la tasa de analfabetismo es una de las mas reducidas.

**EVOLUCIÓN DE LA TASA DE ANALFABETISMO: 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010**



Fuente: elaboración propia en base a información de PNUD – CNCPS (2010).

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) *“Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010”*, Buenos Aires.

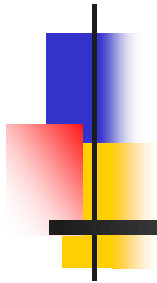
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (2010), *“Objetivos de Desarrollo del Milenio: rendición de cuentas 2010”*, Buenos Aires.

Castillo, Victoria; Novick, Marta; Rojo, Sofia; y Yoguel, Gabriel (2006) *“La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio 1990: el déficit camino de regreso al empleo formal”*, en Revista de la CEPAL.

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2010) *“Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de la variables político institucionales en la gestión”*, CIPPEC.

Rivas, Axel; Vera, Alejandro y Bezem, Pablo (2010) *“Radiografía de la educación argentina”*. CIPPEC, Buenos Aires.





## CAPÍTULO 12

---

Una mención especial:  
acciones frente a la crisis  
reciente

### **Una mención especial: las acciones frente a la crisis reciente**

De las acciones antes enumeradas vinculadas con la protección social, ¿cuáles han estado asociadas a la crisis económica internacional de los últimos años?.

Las políticas adoptadas en la Argentina para hacer frente a la crisis se desplegaron en el período que va desde fines de 2008 a fines de 2009. Éstas abarcaron una diversidad de sectores y buscaron ampliar el papel del Estado y reconocer la importancia del trabajo como articulador de la inserción social. La mayoría tiene carácter transitorio y se orientan a reactivar la demanda y mantener los niveles de empleo ante la perspectiva de una retracción de la economía. Sin embargo, coexisten con ellas algunas otras que implican cambios estructurales en la política social, abriendo una ventana de oportunidad a partir de la crisis que fue aprovechada por el gobierno para promover sus iniciativas.

La medida alrededor de la cual giró toda la estrategia del gobierno nacional ante la crisis financiera internacional fue la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), debido a dos razones: por un lado, en tanto uno de los argumentos para su conformación fue la necesidad de proteger los ahorros de los trabajadores ante la crisis; por el otro, porque los recursos disponibles por esta vía han servido para financiar iniciativas sociales de gran relevancia.

Entre las medidas adoptadas en materia de políticas laborales y sociales se destaca la ampliación, en tiempo y en cobertura, de un programa que estaba vigente desde el año 2002: el Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Esta iniciativa tiene por propósito brindar a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual para completar el sueldo de su categoría laboral. Se trata de una suma no remunerativa de hasta \$600 (equivalente a 150 dólares) por un plazo de hasta 12 meses, que se paga directamente desde la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Para acceder a este beneficio, las empresas deben probar que la continuidad de su funcionamiento está en riesgo y, también, deben comprometerse a no despedir personal. Ante la crisis, este programa se habría expandido en 127 millones de dólares. En 2009, esta política habría alcanzado a cubrir a más de 143 mil trabajadores.

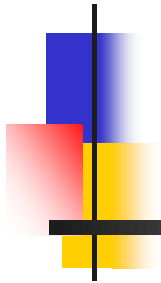
Además de estas iniciativas, la Asignación Universal por Hijo y el programa Ingreso Social con Trabajo figuran entre aquellas que buscaron contener los

efectos de la crisis. Asimismo, otra acción relevante fue el pago extraordinario de entre 53 y 94 dólares a jubilados y pensionados con haberes mensuales menores a 400 dólares. La medida alcanzó a casi 5 millones de beneficiarios (aproximadamente, 90% del total).

Finalmente, en lo que respecta a infraestructura, se amplió el presupuesto disponible para obras públicas en 6.925 millones de dólares. Estas inversiones se orientaron a infraestructura social (mejoramiento del hábitat, viviendas, extensión del servicio de agua potable y cloacas, escuelas y pavimentación de calles) y a infraestructura económica-productiva (obras dirigidas a incrementar la capacidad de generación y transporte de energía eléctrica y gas, minería, mantenimiento y extensión de la red vial).

### **Bibliografía utilizada en esta sección**

Ronconi, Lucas; Marongiu, Federico; Dvorkin, Daniela y File, Gabriel (2010)  
*“América Latina frente a la crisis internacional: características, instituciones y respuestas de políticas”*, CIPPEC, Buenos Aires.



# CONCLUSIONES

---

## Conclusiones

La situación general del país es indudablemente mucho mejor que la que tenía al inicio de la década. Esta situación no sólo se registra por crecimiento de la economía sino también, lo que es mucho más importante, en la mejora considerable de los indicadores sociales que fueron gravemente afectados por la crisis del 2001/02.

Si bien existen mejoras en la mayoría de los indicadores comparados con la situación que presentaban al inicio de la década, aún se los considera insuficientes para garantizar su pleno cumplimiento.

En ese sentido se considera que con el nivel de crecimiento económico experimentado en los últimos años, los niveles de recuperación de los indicadores sociales podrían haber sido más significativos.

Sin embargo, del análisis de los principales indicadores sociales, se concluye que los mismos han registrado importantes mejoras.

Tal es el caso de la tasa de desocupación, que habiendo llegado al máximo nivel en la crisis del año 2001, a partir del año 2004, esta tendencia se modifica sustancialmente, ya que comienza a producirse un descenso continuo, el que solo se ve interrumpido en el año 2009 por el impacto de la crisis financiera internacional. De esta forma, en los últimos seis años la cantidad de personas desocupadas se redujo a la mitad, pasando cerca de 3 millones en 2003 a 1.4 millones en el último trimestre de 2011.

También el empleo no registrado presenta una evolución positiva desde mediados de la década. Tras alcanzar un máximo en el año 2004 (43.4% del empleo no registrado), se redujo en 8.8 puntos porcentuales desde ese momento hasta 2010.

En el caso de la pobreza que alcanzó niveles históricos sin precedentes en la crisis 2001-2002, tuvo un descenso sostenido a partir del crecimiento de la economía desde el 2003. La reducción que se registra entre 2003 y 2010 es oficialmente del orden del 73% e implica la superación de esta situación por aproximadamente 9 millones de personas.

Respecto al sistema de educación, existen políticas de Estado para garantizar a toda la población el derecho a recibir una educación de calidad. En ese aspecto, se registraron avances importantes para asegurar la educación primaria universal, lograr que la escuela secundaria sea una institución capaz

de atender a distintos sectores socioculturales y de esa forma atacar la problemática de la deserción. .

Otro tema clave es la evolución de las tasas de mortalidad infantil y de mortalidad materna que se registran en los últimos años, poniendo de manifiesto la necesidad de priorizar el fortalecimiento del sistema de salud pública en las zonas más vulnerables. Para ello se destaca la puesta en marcha del Plan de reducción de la mortalidad materno infantil, de la mujer y la adolescente.

Respecto al sistema de salud, se desarrollaron acciones como el Plan Nacer, dirigido a embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años, en todos los casos que no posean cobertura en salud diferentes factores.

En síntesis, Argentina se encuentra ante una gran oportunidad de reconstruir su matriz de protección social, contando para ello tanto con recursos económicos, como con oferta de servicios, políticas y programas que, en su conjunto, constituyen una base sólida para el futuro.

## Bibliografía General

ANSES (2009). “Presentación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad”, Comisión Bicameral del Congreso de la Nación. Buenos Aires.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (2009). “Informe de Ejecución Presupuestaria del Sector Público Nacional”.

Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP): “Informe sobre el gasto social de la Administración Pública Nacional”. Febrero 2012. Disponible en [www.asap.org.ar](http://www.asap.org.ar)

Becker V. y Mochon F., Elementos de micro y macroeconomía, Ed. McGraw Hill, 2007.

Castillo, Victoria; Novick, Marta; Rojo, Sofia; y Yoguel, Gabriel (2006) “La movilidad laboral en Argentina desde mediados del decenio 1990: el déficit camino de regreso al empleo formal”, en Revista de la CEPAL.

Cogliandro, Gisell y Melamud, Ariel (2010). “Análisis del Gasto Público Social en el Presupuesto Nacional 2010”. Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Fundación Siena. Mayo 2010. Disponible en: [www.fundacionsiena.org.ar](http://www.fundacionsiena.org.ar)

Díaz Langou, Gala; Forteza, Paula y Potenza dal Masetto, Fernanda (2010) “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de la variables político institucionales en la gestión”, CIPPEC.

Fenochietto, Ricardo, Economía del Sector Publico, análisis integral de las finanzas públicas y sus efectos, Ed. La ley, 2006.

Jarach Dino, Finanzas públicas y derecho tributario, Ed. Abeledo Perrot, 2004.

Manual de clasificaciones presupuestarias, [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)



Oficina Nacional de Presupuesto (2010), Ley de Presupuesto Nacional 2010. Ley N°26.546.

*Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) (2010), "Objetivos de Desarrollo del Milenio: rendición de cuentas 2010", Buenos Aires.*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010) *"Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010", Buenos Aires.*

Quinto Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, gobierno y Administración (2009), Ruth del Valle Pinto y Liliana Catalina Letizia.

Rivas, Axel; Vera, Alejandro y Bezem, Pablo (2010) *"Radiografía de la educación argentina"*. CIPPEC, Buenos Aires.

Ronconi, Lucas; Marongiu, Federico; Dvorkin, Daniela y File, Gabriel (2010) *"América Latina frente a la crisis internacional: características, instituciones y respuestas de políticas"*, CIPPEC, Buenos Aires.

Subsecretaría de Presupuesto (2009). "Ejecución Físico Financiera, Presupuesto Anual de la Administración Nacional". Acumulado al Cuarto Trimestre 2009. Oficina Nacional de Presupuesto. Dirección de Evaluación Presupuestaria.

Villegas Héctor, Derecho financiero y tributario, Ed. Astrea, 2005.