# DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR TRABAJO DE GRADO DE LA LICENCIATURA EN ECONOMÍA

# "La relación entre el Gasto Público Social y el Crecimiento Económico en la Argentina"

Alumno: Eliana Vanesa Guerrero

Profesor Asesor: Lic. Ricardo Raúl Gutierrez

## ÍNDICE

nt	roducción	3						
Capítulo I - Marco teórico								
	RESEÑA HISTÓRICA DE LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO	8.						
	EL ROL DEL ESTADO EN LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA	9						
	UN MODELO DE GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO	.13						
	OBJETIVOS DEL ESTADO DE BIENESTAR	18						
Capitulo II - Análisis del Gasto Público Social (GPS) en Argentina								
	DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS)	.20						
	EVOLUCIÓN DEL GPS DURANTE 1980 - 2009	25						
	EFECTIVIDAD DEL GPS PRODUCTIVO	.30						
Capítulo III - Relación entre GPS y Crecimiento Económico								
	EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI 1980-2009	.39						
	ANALISIS DE ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA	.43						
Conclusiones								
Bibliografía								
Αn	Anexos							

### INTRODUCCIÓN

Existe una histórica controversia sobre los efectos que genera el gasto público, como herramienta de política fiscal, sobre la actividad económica. Por un lado se encuentra la postura keynesiana que, basada en modelos de demanda agregada utiliza al gasto público como una herramienta de política económica efectiva para mitigar las fluctuaciones propias de la actividad económica; y por el otro lado, se encuentra la vertiente ortodoxa que concibe al gasto público como generador de efectos crowding out sobre la actividad privada, es decir, produce un efecto de expulsión sobre la iniciativa privada, la sustituye. A su vez, dentro de los diferentes ámbitos de actuación del sector público, uno de los más controvertidos en cuanto a sus posibles efectos sobre el crecimiento económico es el desarrollo de políticas de gasto destinadas a cubrir las necesidades colectivas de protección social. Esto puede deberse a los posibles incentivos a des ahorrar que pueden percibir los agentes económicos cuando reciben paliativos en situaciones especiales tales como el desempleo, enfermedad, discapacidad, etc. y al desarrollo de bienes preferentes. La interpretación de los efectos de este tipo de actuación pública no ha seguido una tendencia lineal.

De acuerdo a lo expuesto por Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005), la reflexión sobre el papel de la protección social en el marco de las políticas públicas en contextos económicos cambiantes y de vertiginosa transformación está adquiriendo una relevancia creciente a nivel mundial. Esto puede deberse a múltiples factores que impulsan re estructuraciones en los sistemas de protección social, entre ellos se mencionan: la globalización y el cambio tecnológico, los cambios demográficos, la re configuración del modelo familiar tradicional, las transformaciones en el mercado de trabajo y la desigualdad y polarización económica y social.

En cuanto a lo que puede decirse sobre las políticas aplicadas en Argentina, según lo que describe Isuani (2007), la misma es una de las sociedades donde el modelo keynesiano tuvo un gran desarrollo. Luego del impacto de la Gran Depresión de 1929, pero especialmente a partir del primer gobierno peronista en el inicio de la

segunda posguerra, el Estado tuvo una fuerte presencia no solo en la regulación de la economía, sino también en el proceso productivo mediante la creación de un gran número de empresas estatales. También el Estado de Bienestar tuvo una gran expansión desde mediados del siglo XX. Se impulsó la extensión de la cobertura del sistema previsional, el desarrollo de los esquemas de salud de la seguridad social, la expansión de la política habitacional y el desarrollo de la infraestructura pública en las áreas de salud y educación.

El objetivo de este trabajo es analizar qué relación existe entre el gasto público social y el crecimiento económico en Argentina durante el período 1980-2009. Haciendo foco en su incidencia sobre la productividad de los factores de la producción, dado que se considera que es mediante estas variables que el gasto público social puede influir en la tasa de crecimiento de la economía. Se intenta lograrlo mediante el estudio del gasto público social desagregado, señalando los distintos efectos que origina este accionar del Estado sobre el crecimiento económico de una nación. A su vez se espera saber en qué sentido se da esta relación, dado que tampoco existe a priori una respuesta desde la teoría a esta pregunta. Esto es, se pretende responder al interrogante: ¿Aumentar el gasto público social se traduce en un incremento de la productividad de los factores de la producción, y por ende una mejora en la tasa de crecimiento de la economía?

En este trabajo se detalla la evolución del Gasto Público Social y la tasa de crecimiento económico en Argentina durante el período 1980-2009. Las razones por las que se elige esta etapa no pasan solo por la disponibilidad de datos sino también por la variedad de circunstancias que atravesó el país tanto en el ámbito económico, como en el político y social.

Según lo que difunde el PNUD en su Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (2010), a partir de 1980 los límites financieros internos del modelo instaurado durante la dictadura militar comenzaron a manifestarse. Evidencia de esto fueron síntomas tales como la quiebra del mayor banco privado del país y la crisis de deuda externa desencadenada a raíz de la suba de las tasas de interés internacionales en 1982. Como buena parte de la deuda externa había sido contraída directamente por el estado o

transferida desde el sector privado por mecanismos espurios, el sector público se vio des financiado, aumentando significativamente el déficit fiscal, lo cual inducía a una alta inflación y fragilidad financiera. A finales de 1983 el desafío era reducir la alta inflación sin perjudicar la producción, el empleo y los salarios reales. Sin embargo, el ajuste económico para transferir recursos al exterior tuvo lugar mayormente a expensas de la inversión productiva, con lo que continuó el proceso de des industrialización y el crecimiento fue casi nulo entre 1982 y 1990. La estabilización de la economía se fue dificultando en forma creciente. A partir de 1989, y en medio de una seria crisis política, la economía experimentó hiperinflaciones de altísimo costo económico y social.

A partir de abril de 1991 Argentina implementó reformas económicas profundas, que tuvieron como ejes la estabilización de precios mediante un esquema de convertibilidad con un tipo de cambio fijo e inamovible entre la moneda local y el dólar; este régimen estuvo caracterizado fundamentalmente por la liberalización del comercio exterior, la des regulación de mercados y el traspaso de monopolios públicos a manos privadas. En este último aspecto se produjo una profunda re estructuración estatal con la privatización de numerosas empresas públicas. La economía creció fuertemente, impulsada por la expansión del crédito local e internacional derivado del aumento sostenido en el endeudamiento externo y del ingreso masivo de capitales, sobre todo dirigidos a la compra de empresas públicas en proceso de privatización y a inversiones en infraestructura y servicios. Sin embargo, el tipo de cambio fijado desde la instauración de la convertibilidad convalidó una fuerte sobre valuación de la moneda argentina, la cual se acentuó durante los primeros tiempos de vigencia de la misma dado que los precios de los servicios continuaron ascendiendo. Esto, junto con la reducción de aranceles y barreras no arancelarias a las importaciones, condujo al desmantelamiento de capacidades productivas en muchos sectores de la manufactura y afectó seriamente la competitividad de buena parte de la industria nacional, incrementando el déficit comercial externo y el desempleo.

Este gran cambio en la economía fue acompañado por una profunda transformación de la sociedad. El fenómeno de la exclusión social se manifestó fundamentalmente en la crisis de la sociedad salarial, y tuvo como consecuencias un alto nivel de desempleo, subempleo, y precarización laboral.

Isuani (2007) expone que, en este contexto el gasto estatal en funciones económicas sufrió efectivamente una disminución significativa coincidente con un periodo de masiva privatización de empresas públicas y desregulación de actividades económicas. Pero el gasto social no tuvo este destino de contracción, por el contrario, dicho gasto medido en relación al Producto Bruto Interno mostró un crecimiento. En otros términos, mientras se redujo el compromiso de la sociedad con el gasto público en finalidades económicas, el esfuerzo social relativo volcado en el gasto público social (GPS) no solo no decayó sino que creció.

Luego de que el GPS saliera indemne de la gran transformación se abrió un debate sobre su significado. Podría pensarse que si bien el gasto social no experimentó la retracción esperada, existieron profundas transformaciones al interior del mismo que modificaron rotundamente su estructura. En este sentido los cambios que acontecieron en este periodo fueron la semi-privatización del sistema previsional, el crecimiento de la población que solo puede aspirar a atender su salud en el hospital público, los cambios en la estructura del sistema educativo, la fuerte incorporación de tecnología en el sistema de atención a la salud, etc.

En 2001 se agudizan los conflictos sociales, se produce una profunda crisis política y, finalmente, se derrumba del régimen de convertibilidad, con la ruptura generalizada de contratos, devaluación abrupta del tipo de cambio y cesación de pagos de la deuda externa.

Volviendo nuevamente a lo que se difunde en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (2010) de PNUD, durante la recuperación, el punto de partida era opuesto al de la década anterior: un tipo de cambio flexible y competitivo, una política fiscal prudente con resultados inéditos para los últimos 50 años, y una política monetaria

consistente con el esquema macroeconómico. En un contexto internacional con términos del intercambio favorables, y motorizado por cambios tecnológicos y organizacionales sumado a una gran demanda externa, el sector agropecuario incrementó aceleradamente su producción y las exportaciones. La industria también creció notablemente (11% anual entre 2003 y 2008) y vivió su mejor período de las últimas tres décadas. La tasa anual de crecimiento del empleo fue cercana al 6%, basado en sectores intensivos en la utilización de mano de obra.

En este trabajo se desarrolla en primera instancia una breve reseña histórica describiendo el camino recorrido por la teoría del crecimiento hasta desarrollar el modelo presentado por Hernández Mota (2009), en el que el estado es responsable de mejorar las condiciones para la inversión y el desarrollo de iniciativas privadas realizando gasto productivo. Puntualmente el modelo refiere a gastos en infraestructura física y gasto social productivo, el modelo apunta al gasto en educación y salud debido a que mejora la productividad del factor trabajo.

Luego se analiza la evolución y composición del Gasto Público Social (GPS) en Argentina durante el período 1980-2009. Evaluando no solo las erogaciones realizadas sino también tomando índices que ayuden a analizar si este gasto fue correctamente ejecutado. Esto es, si el gasto realizado logró los efectos buscados para poder analizar si la inversión realizada tendrá la rentabilidad esperada.

Acto seguido, se analiza la incidencia del GPS sobre la tasa de crecimiento. Para esto se realiza una aproximación desde la teoría desagregando el gasto y sus posibles efectos. Luego se evalúa lo sucedido en el país con la tasa de crecimiento durante el período elegido relacionándolo con el recorrido del GPS y se realiza un análisis de estadística descriptiva final basado en el trabajo realizado por María José Granado (2012).

Por último se presentan las conclusiones derivadas del análisis realizado y las posibles ampliaciones o interrogantes que quedan por resolver luego de realizado el trabajo.

### **CAPITULO I - MARCO TEÓRICO**

### RESEÑA HISTÓRICA DE LA TEORÍA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Tal como lo describe Sala i Martin X. (1994), desde siempre los economistas se han preguntado acerca de cuáles son los factores que hacen que una economía crezca. De hecho, los primeros pensadores clásicos como Adam Smith, David Ricardo o Tomás Malthus estudiaron el tema e introdujeron conceptos tales como el de rendimientos decrecientes y su relación con la acumulación de capital físico y humano, la relación entre progreso tecnológico y la especialización del trabajo, o el enfoque competitivo como instrumento de análisis de equilibrio dinámico. Luego, autores como Frank Ramsey, Allyn Young, Frank Knight o Joseph Schumpeter hicieron sus aportes para dilucidar los determinantes de la tasa de crecimiento y el progreso tecnológico.

Sobre la segunda mitad de siglo XX economistas neoclásicos como Solow y Swan sentaron las bases metodológicas utilizadas no sólo por los teóricos del crecimiento, sino también por los macroeconomistas modernos. El supuesto neoclásico de rendimientos decrecientes de los factores tuvo como consecuencia principal el hecho de que el crecimiento a largo plazo debido a la acumulación de capital era insostenible. Así, se vieron obligados a introducir de *manera exógena al modelo* al crecimiento tecnológico como motor del crecimiento de largo plazo.

Sala i Martin X. (1994) resalta que, luego de estos aportes la teoría del crecimiento económico no logró salir de un mundo matemático de alta complejidad y escasa aplicabilidad empírica, hasta que Romer (1986) y Lucas (1988) la hicieron resurgir. Sus aportes tuvieron como principal objetivo la construcción de modelos en los que la tasa de crecimiento a largo plazo fuera positiva sin la necesidad de que ninguna variable creciera de manera exógena al modelo. Nacen entonces las nuevas teorías de crecimiento endógeno. La primera generación de modelos consiguió generar tasas positivas de crecimiento, a base de eliminar los rendimientos decrecientes de escala a través de externalidades o introduciendo el concepto de capital humano. Una segunda generación utilizó el entorno de competencia imperfecta para construir modelos en los

que la inversión en investigación y desarrollo de las empresas generaba progreso tecnológico en forma endógena. Esto hace que las empresas investigadoras generen un poder monopolístico. En entornos no competitivos se hace necesaria la intervención del Estado, dado que la tasa de crecimiento tiende a no ser óptima en el sentido de Pareto. Aparece aquí el Estado en su rol de garante del marco legal necesario para el desarrollo de la actividad privada y como regulador de distorsiones dadas por mercados no competitivos. Así juega un rol importante en la determinación de la tasa de crecimiento de largo plazo.

### EL ROL DEL ESTADO EN LA TASA DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA

Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005) destacan que dado que en el contexto de los modelos de crecimiento endógeno, la intervención pública puede tener una influencia determinante sobre el crecimiento a través de sus efectos sobre las decisiones de ahorro e inversión. Los efectos de las principales funciones económicas del sector público podrían resumirse en el gasto en inversión, tecnología, bienes preferentes y en políticas económicas específicas, como la monetaria, la fiscal y la comercial. Dentro de las funciones señaladas, probablemente la que ha recibido mayor atención es la relacionada con la inversión pública. En general se encuentra un efecto positivo de la inversión pública tanto sobre el crecimiento económico como sobre la inversión privada, salvo que exista un efecto expulsión cuando la inversión privada y la pública son perfectaente sustitutivas o cuando se genera una presión fiscal tal que eleva los costos inhibiendo la inversión privada.

De acuerdo a lo que destacan los autores, una segunda vía de actuación a través de la cual el sector público puede influir sobre los argumentos de la función de producción agregada es el impulso de las actividades de investigación y desarrollo. La evidencia sobre el signo de la relación es ambigua, sin resultados concluyentes. Ello puede deberse, entre otros factores, a la dificultad para discernir si el gasto público en I+D es complementario o sustitutivo del privado (si fuera este último caso se repetiría el proceso de desplazamiento ya comentado) o al hecho habitual de que buena parte de la inversión pública en I+D se concentra en áreas de las que no es fácil inferir una

relación directa con el crecimiento económico a largo plazo, como puede ser el caso del gasto en investigación militar. El desarrollo de algunos bienes preferentes como elementos decisivos de la función de producción favorecen la formación de capital humano favoreciendo el aumento de la actividad económica. También se vincula al desarrollo de capital humano con el progreso tecnológico, de tal manera que la formación podría contribuir al crecimiento no sólo a través de la mayor cualificación media de la población trabajadora sino también a través de la innovación. Parece evidente, en este sentido, que la inversión pública en capital humano debería contribuir a alcanzar tasas de crecimiento económico más elevadas. No obstante, hay que tener en cuenta que no todo el gasto en educación incrementa el capital humano. La política fiscal es, sin duda, el aspecto más controvertido en el análisis de los efectos de la política económica sobre el crecimiento económico. Por un lado, son varias las funciones del gasto que no pretenden favorecer el crecimiento económico sino dar cobertura a objetivos sociales. Por otro, los contrastes de causalidad realizados en distintos estudios revelan que son notables las dificultades para identificar el signo de la relación. Cabe hablar, además, de importantes diferencias tanto en los gastos como en los ingresos que dificultan el establecimiento de generalizaciones. La complejidad de las distintas variables que entran en juego se refleja en la ausencia de resultados empíricos concluyentes. En general, parece que se confirma la existencia de un umbral crítico de tamaño del sector público. Por debajo de un determinado tamaño del sector público, los efectos positivos parecen pesar más que los costes sociales, mientras que si se supera ese umbral, el balance se torna negativo. En cualquier caso, la evidencia empírica dista de ser concluyente, encontrando una variedad de efectos muy diferentes dependiendo de cuál sea la estructura del sistema impositivo

Mota, J. L. H. (2009) cita el estudio de Aschauer (1989) en el que se mostraron resultados que señalaban que la elasticidad del producto respecto del capital público en los EEUU entre 1945-1985 fue de 0,39 y que la caída del crecimiento desde 1970 es consecuencia de la disminución del capital público durante el mismo período de tiempo. Así se demostró una relación positiva entre la productividad y el stock de acumulación de capital y el gasto público en bienes y servicios. El trabajo de Aschauer

presenta entonces una postura en cuanto a la discusión del papel del Estado, concluyendo que se pueden concebir efectos positivos como el incremento de la riqueza y el estimulo de la demanda de consumo de los agentes mediante la mejora de la productividad de la economía, en contraposición de la concepción tradicional de que los gastos públicos provocan alzas de la tasa de interés y efectos de crowding out con respecto a la inversión privada. Es decir se presenta un análisis diferente sobre el impacto de la política fiscal sobre el sector privado. Además permite enfatizar el hecho de que las decisiones del sector público pueden ser tomadas de acuerdo a variables reales como a cambios en los patrones de bienes y servicios ofrecidos a lo largo del tiempo. Así se puede distinguir entre cambios transitorios y permanentes del gasto para explicar su impacto en la tasa de interés, el producto y la balanza comercial. Otro de los puntos principales tiene que ver con la clasificación de los impactos del gasto público sobre la economía, esto es, el análisis de su composición. Así mientras la inversión pública puede conducir a un aumento de la tasa de beneficios privada, estimulando la inversión, el consumo público tiene una pequeña influencia sobre la producción. Esto es a raíz del impacto en la productividad.

Sala i Martin X. (1994) expone que en 1990 Robert Barro introduce factores de producción de provisión pública a la función de producción. Obteniendo entonces que la producción depende de las cantidades existentes de dos factores de producción, el capital privado K y un factor de producción provisto por el sector público g. Asimismo, la función de producción presenta rendimientos constantes de escala, pero rendimientos decrecientes de cada uno de sus factores. El autor utiliza una función de tipo Cobb-Douglas y considera que cada individuo representa una parte muy pequeña del tamaño de la economía, por lo que toma el gasto público como dado. Supone además que el estado tiene que equilibrar su presupuesto en todo momento y que la única fuente de ingresos públicos es un impuesto sobre la renta con un tipo de gravamen constante igual a  $\tau$ . Los individuos toman en cuenta su renta neta, es decir su renta después de impuestos. El Estado transforma lo recaudado en bienes públicos. Como  $\tau$  es constante la tasa de crecimiento del consumo también lo será.

El crecimiento endógeno se produce a debido a que cada unidad de consumo que los individuos deciden ahorrar se transforma en una unidad de capital aumentando el ingreso nacional en la cantidad equivalente a la productividad marginal del capital. Por otro lado  $\tau$  hace que el aumento de la renta aumente la recaudación del gobierno y a raíz del supuesto de presupuesto equilibrado también aumenta g. así se obtiene que un aumento de K conlleva a un aumento proporcional de g. Siendo g un input susceptible de ser acumulado. Dado que si se consideran conjuntamente ambos factores de la producción se obtienen rendimientos constantes, la producción presenta rendimientos constantes de escala de los factores que pueden ser acumulados.

Barro distingue entre bienes y servicios públicos que entran en la función de utilidad de los agentes de aquellos que complementan la producción del sector privado, tomando principalmente esta segunda línea para su análisis. De esta forma, el consumo del gobierno tendrá efectos negativos sobre el crecimiento si no complementa la producción privada. Esto tiene su explicación en el supuesto de presupuesto equilibrado del modelo, que implica que cualquier incremento en el gasto tiene que ser compensado por una suba en los impuestos reduciendo de esta forma tanto los rendimientos como los incentivos a invertir por parte de los agentes. Esto quiere decir que si el gasto no se destina a complementar la producción privada se provoca el tradicional efecto de crouding out. En cambio, si el gasto se destina a la provisión de bienes y servicios que complementan la producción privada y que ayuden a la disminución de sus costos se puede provocar un efecto positivo sobre el crecimiento. Dado que Barro incluye en su modelo al gasto como un insumo de la producción podemos decir que supone que todo gasto va en este sentido, es decir, considera a todo el gasto público como productivo y cuando no se destina como un complemento a la producción será improductivo. Sus resultados empíricos van en el mismo sentido que los de Auschauer, es decir muestran una correlación negativa entre el crecimiento económico y el consumo público, así como también encuentran una correlación positiva entre la inversión pública y el crecimiento del producto destacando que se trata de inversión en infraestructura la cual apoya al sector privado o bien gasto en mejora de la capacitación de la población que permite el aumento del producto marginal del capital.

Mota, J. L. H. (2009) cita también a Turnovsky y Fisher (1995) quienes en su análisis diferencian los gastos del gobierno que permiten la mejora de la utilidad de los consumidores de los gastos que afectan la operación de las empresas. Se abstraen de la acumulación de capital humano, de la incertidumbre de los agentes y de los tipos de impuestos que se utilizan para financiar el gasto público. A raíz de la distinción antes mencionada los autores concluyen que cuando el gasto se destina a mejorar la utilidad de los consumidores prevalecen los efectos riqueza, pues la actividad gubernamental afecta los recursos disponibles del sector privado. Además genera una sustitución intertemporal en el esfuerzo laboral, lo cual impacta negativamente en la actividad económica. Cuando los gastos se destinan a la formación de infraestructura mejorando la productividad marginal del capital, los impactos sobre el crecimiento son positivos dado que se incide directamente en la capacidad productiva de la economía.

### UN MODELO DE GASTO PÚBLICO Y CRECIMIENTO

Se exhibirá ahora el modelo desarrollado por Mota, J. L. H. (2009) que se usará como marco de referencia para analizar los efectos del gasto público productivo en el crecimiento económico. Aquí, el gasto público se tratará como insumo externo en las funciones de producción de las empresas y las de utilidad de los consumidores. Es decir que las decisiones de gasto del gobierno inciden en las decisiones privadas de producción y consumo.

El autor comienza suponiendo que la función de producción depende de los stocks de capital  $K_t$  y trabajo  $L_t$  en un momento determinado, y a su vez de dos índices de calidad de este stock de factores  $A_t$  y  $B_t$  respectivamente. Así obtiene que,

$$Y_t = F(A_t, K_t, B_t, L_t)$$

El índice de calidad de stock laboral B, que puede ser medido en términos de productividad, se ve afectado por el nivel educacional de los trabajadores, de su nivel nutricional y de salud y cuestiones similares. Mientras que el índice de capital físico A

se ve influido por el nivel de desarrollo tecnológico y de infraestructura productiva. De esta forma para la determinación del nivel de producto en cualquier momento del tiempo se tiene en cuenta tanto la cantidad como la calidad de factores de la producción, en este caso capital y trabajo.

Los índices A y B se ven influidos por el nivel de gasto público productivo. Es de interés destacar que el gasto público social en educación, salud, agua potable, vivienda y urbanismo por ejemplo, inciden en forma positiva al índice de calidad de la fuerza laboral, con lo cuál podemos considerarlo como gasto público productivo. Este tipo de gasto puede considerarse como inversión pública, ya que genera capital físico y humano. Ahora bien, no todo el gasto del estado es considerado gasto público productivo. Si se asume que, el total de gasto público G se distribuye en fracciones fijas  $\theta$  se obtiene la siguiente desagregación: gastos en educación y salud  $\theta_L$ , gastos en infraestructura  $\theta_K$  y otros gastos  $\theta_M$ , donde  $\theta_L + \theta_K + \theta_M = 1$ . Es decir, el autor considera que el gasto total está dado por,

$$G_t = (\theta_L + \theta_K + \theta_M) G_t$$

Además, si supone que el total de la población está expresada por L, se obtiene que el gasto público per cápita g=G/L,

$$g_t = (\theta_L + \theta_K + \theta_M) g_t$$

Si  $\theta_M$  = 1 tenemos que el gasto público se destina totalmente a gastos administrativos gubernamentales y puede ser considerado como un indicador del tamaño del estado. En cambio si  $\theta_M$  = 0 el gasto público es destinado exclusivamente a gasto público productivo, dado que su totalidad se destina a inversión en infraestructura física y humana.

El gasto per capita en salud y educación incide directamente en el individuo, y puede reflejar el índice de calidad B el cual ayuda a mejorar la productividad laboral. Del mismo modo puede considerarse al gasto por unidad de trabajo efectivo en

infraestructura física que incide de manera directa en la mejora del stock de capital físico, puede equipararse con el índice A.

Mota, J. L. H. (2009) clasifica el gasto público de acuerdo con sus efectos sobre el producto de largo plazo, así el gasto público puede ser dividido al menos en dos componentes que definan la productividad o no de dicho gasto. También considera que el gasto productivo puede acumularse y formar así el capital público de la economía. Esto último es posible gracias a que considera que la infraestructura física y humana generada por el gasto público posee las propiedades de no exclusión y no rivalidad, esto es, no se termina en el primer instante de su consumo sino que genera un flujo de capital público. Concretamente la inversión pública en infraestructura física y humana mejora tanto la productividad de las empresas como el bienestar de los individuos al beneficiar sus capacidades productivas, y se puede clasificar como gasto público productivo que forma capital público.

Asume además que la inversión pública (el gasto público productivo) es financiada vía impuestos directos y uniformes sobre los ingresos de los agentes, y que el gobierno mantiene su presupuesto equilibrado, entonces la parte del producto destinada a la inversión pública en infraestructura física y humana es igual a lo recaudado por el antes mencionado impuesto.

Teniendo en cuenta que la acumulación de capital público está dado por la inversión pública descontando la depreciación del stock de capital inicial, vincula la acumulación de capital físico y humano generado por el flujo de gasto público productivo con las decisiones de gasto y tributación de los agentes; esto implica que el gobierno puede elegir una política pública que asuma las reglas de decisión del agente privado, haciendo a su vez endógena la inversión pública en infraestructura.

En cuanto a las decisiones de producción de las empresas Mota, J. L. H. (2009) expone que, dentro de la función de producción existen los factores A y B los cuales influyen sobre la calidad del capital y del trabajo que pueden ser influidos por la política de gasto público. Si esto ocurre podemos introducir al gasto público productivo

manifestado como infraestructura física y humana, como un insumo externo en la función de producción tomando a su vez, como dado un stock inicial de capital público.

Así, obtiene que el producto es realizado por una función de producción neoclásica que presenta tres insumos: capital privado, trabajo y capital público; con rendimientos positivos a escala pero con productividad física marginal decreciente en todos los factores, asumiendo una separabilidad por parte del factor capital público en el proceso de producción. Así, se considera que el gasto público productivo es un factor de la producción pero que esta funciona aun sin la presencia de dicho factor, lo cual permite separarlo del proceso. Esto es, la producción se da con la presencia del capital privado y el trabajo, y el agregado derivado de la utilización del capital público se manifiesta en un aumento en la eficiencia, de manera que la producción logra obtener rendimientos crecientes a escala cuando los productores usan al factor capital público como parte del proceso de producción. Esto es, el capital público actúa como un factor complementario y puede considerarse como una externalidad positiva para el proceso productivo.

También se expone que, en equilibrio los precios de los factores de producción son iguales a sus productos marginales influenciados por el gasto público productivo. Esto implica que las decisiones sobre la acumulación del capital y la demanda de trabajo, además de estar en función de los precios de los factores, están afectadas por las variables de política pública, las que, dado un stock de gasto público, inciden directa e indirectamente sobre la productividad de los factores y, por los tanto, sobre sus precios; a su vez, pudiendo influir sobre el crecimiento del producto debido al incremento de la productividad, con lo cuál podrían mejorar sus precios. Esto significa que el gasto público tiene impactos sobre la productividad. Es decir, el aumento del gasto público productivo genera un producto marginal social que difunde por medio de la producción privada, el cual puede ser reproducido en cada proceso productivo mediante los impuestos y sirve para financiar nuevamente a dicho gasto.

En cuanto al gasto público productivo por parte de un estado benevolente y su relación con la utilidad de los consumidores el modelo concluye que el gasto público crecerá a

tasas menores que el consumo en tanto se destine una mayor proporción de gasto a la formación de capital humano, debido a que los impactos productivos que provoca el capital humano sobre los procesos de producción son más lentos, mientras que su utilización requiere tener una tecnología *ad hoc* que ensamble perfectamente con la calidad de la fuerza laboral.

De esta forma el modelo muestra que la diferencia estructural sobre los efectos del gasto público sobre las decisiones de consumo e inversión, y a través de esto sobre el crecimiento económico, radica en la composición del gasto.

Así, el análisis del gasto público está relacionado con sus impactos en cuanto a la implementación de mejoras en la educación, salud o infraestructura que aumenten las capacidades productivas de los factores de la producción. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esto no es suficiente para garantizar el crecimiento ya que, la composición de los presupuestos públicos debe ser la adecuada para que esto no impida el crecimiento.

Hay que mencionar también que el Estado no debe descuidar sus funciones de control y supervisión, de manera que se propenda a situaciones de mercado favorables para la actividad privada. Así como incorporar aspectos éticos normativos entre sus funcionarios para que los resultados esperados de una determinada política de gasto sean los esperados.

Debe considerarse además que no siempre el valor de la inversión es igual al gasto. El valor de un proyecto es el flujo de los fondos futuros descontados. En el gasto público la rentabilidad de la inversión puede verse afectada por problemas de corrupción. Como lo exponen Portilla, K. G., & Gómez, S. G. (2002), la corrupción surge cuando funcionarios públicos con cierto grado de discrecionalidad para manejar partidas públicas extraen un beneficio económico en el proceso de contratación con el sector privado. El gobierno conoce el precio de los insumos pero ignora el nivel de calidad, eficiencia y transparencia en las compras realizadas por los funcionarios, al igual que el precio que estos cobran. En este sentido existe una estrategia colusiva por parte del funcionario y el agente privado contratado en un escenario de información asimétrica.

Esto junto a los problemas de ineficiencia técnica del estado, van en detrimento del efecto positivo que puede tener la inversión pública sobre el crecimiento económico, así la relación entre la corrupción y la tasa de crecimiento es una relación inversa. Esto es así debido a que la corrupción reduce la cantidad de infraestructura y los servicios públicos suministrados por el gobierno supliendo al sector privado.

### **OBJETIVOS DEL ESTADO DE BIENESTAR**

Como lo apuntan Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005), cuando nos planteamos la relación entre el Gasto Público Social y la capacidad de crecimiento de la economía es necesario tener en consideración cuales son los objetivos que se persiguen con el desarrollo de este tipo de políticas.

Cuando se enfatiza en las posibles distorsiones en el ahorro, la participación laboral o los costos derivados de la imposición necesaria para la financiación de los programas sociales, se dejan en segundo plano los argumentos relacionados con el cumplimiento de los objetivos básicos del Estado de Bienestar.

Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005) citan a autores como Akinson (1999) y Barr (2004), quienes han destacado los principales objetivos económicos de los sistemas de protección social, entre los que destacan:

- Reducción de la desigualdad y la pobreza. Aunque se trate de una interpretación restringida de la protección social, esta encuentra su principal sustento en la aceptación del objetivo de redistribución de la renta. El alivio de la pobreza y la desigualdad del ingreso constituye el principal objetivo de la protección social.
- 2. Aseguramiento frente a la Incertidumbre. Esto es rebajar la incertidumbre ante situaciones que pueden afectar nuestra percepción de ingreso. Las prestaciones por desempleo o las pensiones de jubilación tratan de prevenir un descenso inesperado en el nivel de vida de los hogares. Las prestaciones por invalidez o enfermedad persiguen el mismo objetivo ante distintos tipos de eventos que,

- en ausencia de mecanismos protectores, podrían causar una caída en el nivel de vida de quienes lo sufren y sus familias.
- 3. Igualdad intergeneracional de oportunidades. Las transferencias a través del sistema de impuestos y prestaciones sociales desde los hogares más ricos a los que tienen menos posibilidades favorecen un mayor acceso al consumo de bienes y servicios del que resultaría ante la ausencia de intervención pública. El aumento de flujo de rentas, acompañado del desarrollo de bienes preferentes (salud, educación, etc.), puede potenciar la inversión individual en capital humano e los estratos de población con ingresos bajos.
- 4. Optimización de las decisiones individuales en el ciclo vital. El desarrollo de sistema de transferencias ayuda a suavizar la percepción de ingresos en las distintas etapas del ciclo vital, permitiendo a los hogares reasignar sus decisiones de consumo y ahorro en el largo plazo. Los sistemas de pensiones ayudan a la toma de decisiones sobre el consumo de los hogares en etapas en las que el ingreso principal tiende a bajar.
- 5. Protección frente a la insuficiencia de los mercados privados. Hablamos por ejemplo de problemas de selección adversa, riesgo moral e información asimétrica. Arrow (1963) destaca al estado de Bienestar como una red mínima de seguridad económica, destacando que, éste no se justifica simplemente por su función redistributiva sino también por desarrollar funciones que los mercados privados no cumplen o lo hacen de forma deficiente.

Para el desarrollo de estas funciones los instrumentos son muy variados. Cada una de las prestaciones responde a objetivos distintos y puede afectar al crecimiento en forma muy diversa. Así las prestaciones orientadas al mantenimiento de rentas a través de pensiones pueden alterar las decisiones de ahorro, en cambio las prestaciones de desempleo pueden alterar las decisiones de participación laboral.

# CAPITULO II – ANALISIS DEL GASTO PUBLICO SOCIAL EN ARGENTINA

### DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL (GPS)

De acuerdo a lo que enuncian en Bertranou E., & Bonari D. (2003) basándose en la información obtenida de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados (2001) el estado gasta tanto en bienes y servicios sociales, así como también destina recursos al funcionamiento de la administración pública, bienes y servicios vinculados con la actividad económica y al pago de los servicios de la deuda pública. Estas erogaciones forman parte del Gasto Público Consolidado. El Gasto Público Social Consolidado (GPSC) es la suma de los recursos financieros brutos de los tres niveles de gobierno destinados al financiamiento de la política social. Cogliandro G. (2013) fundándose en La Secretaría de Política Económica perteneciente al Ministerio de economía y Finanzas Públicas de nuestro país define al Gasto Público Social (GPS) como "aquel gasto destinado a brindar servicios de educación, salud, servicios sanitarios y vivienda, a realizar políticas compensatorias destinadas a población cadenciada y a garantizar los seguros sociales que incluyen la previsión social, las obras sociales, las asignaciones familiares y los seguros de desempleo". El objetivo principal del Gasto Público Social (GPS) es promover el acceso de los grupos sociales más vulnerables a bienes y servicios de calidad. Las asignaciones presupuestarias del GPS resultan fundamentales para conocer los lineamientos de la política social, de acuerdo a sus capacidades de financiamiento.

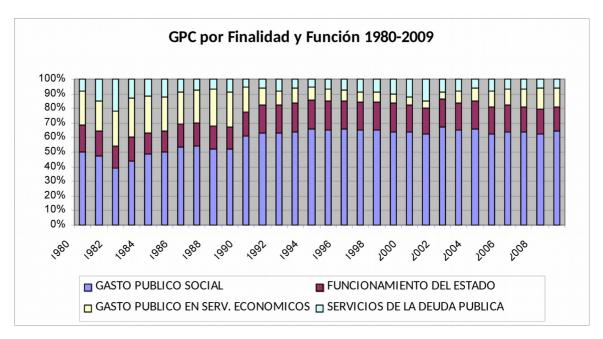
Hace falta aclarar que para poder realizar un análisis de las series de tiempo en cuanto a la evolución del GPS hay que deflactar los valores nominales, esto es tomar valores a precios constantes. Al realizar la comparación inter temporal de las cifras de Gasto Público debe contemplarse que los deflactores disponibles reflejan variaciones de precios de canastas diferentes a las constituidas por los insumos utilizados en la prestación de servicios públicos, y que los cambios nominales en el gasto involucran simultáneamente variaciones en precios de insumos, en la calidad y cobertura de las prestaciones o en la eficiencia de la provisión de los servicios públicos. Lo ideal sería

contar con un índice de precios para cada función y partida o un índice agregado para el sector público, que refleje efectivamente el costo de provisión de los bienes y servicios. No obstante, la utilización de estos últimos no es habitual por la gran cantidad de recursos que requiere la recopilación y sistematización de los datos. Dada esta limitación, es internacionalmente aceptada la utilización de distintos deflactores fácilmente disponibles, como el índice de precios al consumidor, el índice de precio mixto o el índice de precios implícitos. En el caso de las series de Gasto Público Consolidado, para obtener los valores constantes se corrigen los valores corrientes con un índice de precios combinado, constituido como un promedio simple del índice de precios mayoristas nivel general y el índice de precios al consumidor, ambos provistos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Para realizar dicho promedio, se transformaron las series originales en índices con base en el año 2001, procediéndose luego a realizar el promedio simple de ambos índices. En el ANEXO 1 se presentan los valores para el período 1980- 2009.

El Gasto Público Consolidado puede clasificarse en cuatro finalidades: Funcionamiento del Estado, Gasto Público Social, Gasto Público en Servicios Económicos y Servicios de la Deuda. Si se toma como referencia el período estudiado se obtiene que el GPS es el que tiene mayor peso relativo dentro del Gasto Público Consolidado. De hecho, de acuerdo a la información obtenida de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP), desde el año 85 el porcentaje de GPS en relación al Gasto Público Consolidado no cae del 50%, llegando a su pico en el año 2002 (en plena crisis) con un 67% sobre el total del gasto, y manteniéndose mayor al 61% desde el año 1990, década durante la cuál se retrajo el gasto en servicios económicos debido a las privatizaciones llevadas a cabo por el gobierno, sin embargo el GPS continuó siendo protagonista, tanto así que en los años '90 muchos ya acusaban al gobierno de asistencialismo político.

Según palabras de Isuani (2007) al mismo tiempo que el keynesianismo argentino fue drásticamente desmantelado con privatizaciones, desregulaciones y flexibilización del mercado de trabajo, el Estado de Bienestar experimentó un crecimiento significativo, medido por el volumen de recursos asignados. La privatización de empresas públicas y

reducción del gasto en finalidades económicas fueron realizadas en periodos cortos sin mayores costos políticos. En cambio, el intento de avanzar en este sentido sobre el gasto social como por ejemplo con el caso previsional y de las obras sociales no tuvo el efecto buscado. Las presiones políticas de sindicatos, partidos de oposición y organizaciones de jubilados previnieron transformaciones privatizadoras de la profundidad operada en el terreno de las empresas públicas de producción o servicios. Y también provocó dicha dificultad en privatizar el GPS una cierta cultura que asigna a las políticas sociales los atributos de un derecho que el Estado debe garantizar.



Fuente: Elaboración Propia de acuerdo a datos de ASAP

A los fines de este trabajo, es de interés desagregar a su vez el Gasto Público Social, de acuerdo a su finalidad y función. De acuerdo a la clasificación realizada por Bertranou E., & Bonari D. (2003) el GPS se divide en diferentes rubros entre los que se incluyen:

1. Educación, cultura y ciencia y técnica, y sus subrubros: Educación Básica, Educación Superior y Universitaria, Ciencia y Técnica, Cultura y Educación y cultura sin discriminar. Esta función comprende el gasto destinado a la educación de la población, el apoyo a las manifestaciones intelectuales y el conjunto de acciones relacionadas con la obtención de nuevos conocimientos o la investigación de sus aplicaciones.

- 2. *Salud*, comprende las acciones destinadas a asegurar el óptimo estado de salud de la población. Se divide en los siguientes subrubros: Atención pública de la salud y INSSJyP Atención de la salud.
- 3. Agua potable y alcantarillado, incluye las acciones destinadas a controlar el medio físico, biológico y social de la población para preservar la salud y el equilibrio de los recursos naturales. Incluye también la ingeniería sanitaria, la provisión de agua potable y los sistemas cloacales. Durante la década del 90 se produjeron cambios importantes en cuanto a la organización de esta función, ya que la provisión de agua potable y cloacas, al igual que otros servicios, fue transferida de forma total o parcial al sector privado.
- 4. Vivienda y Urbanismo, abarca las acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a la población el acceso a la vivienda.
- 5. Promoción y Asistencia Social, que abarca: Promoción y Asistencia Social Pública, Obras Sociales Prestaciones Sociales e INSSJyP Prestaciones Sociales. Son los gastos destinados a la protección y ayuda a la población con necesidades básicas insatisfechas, personas discapacitadas, indígenas y pequeños productores rurales por medio de aportes monetarios y en especie. Incluye prestaciones de turismo social, programas nutricionales, entre otros.
- 6. Previsión Social, es el gasto destinado a cubrir ciertas contingencias como vejez, invalidez o fallecimiento a través de prestaciones jubilatorias, pensiones o retiros. Se incluyen también los subsidios a tarifas públicas y a la pobreza para los jubilados de menores ingresos, los subsidios por sepelios y el pago de asignaciones familiares.
- 7. *Trabajo*, que contiene dos subrubros: Programas de empleo y seguro de desempleo, y Asignaciones Familiares. Abarca las acciones vinculadas con la promoción de las relaciones laborales, la higiene y seguridad en el trabajo, y los programas compensatorios y de capitación para el trabajo.

8. Otros servicios Urbanos, comprende las acciones relacionadas con la provisión de servicios destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local como alumbrado, conservación y limpieza de la vía pública, recolección y tratamiento de residuos, y cementerios, entre otros. Los gobiernos municipales son los principales responsables de ejecutar esta función.

Esta clasificación por funciones del GPS permite identificar la intención que persigue la erogación realizada por el estado. Se puede identificar que el GPS es en general un gasto deseable, se realiza en general en bienes meritorios, es por ello que muchas veces es un gasto difícil de suprimir y hasta fácil de aumentar. Incluso es deseable dados los fines redistributivos que persigue (aunque no siempre alcanza) y, aunque esto provoca una puja de intereses generada por el juego de suma cero que implica, en general se consideran como positivas las medidas de política económica en este sentido.

Ghosh, J. (2007) indica que, hasta la perspectiva que propone una retirada del estado de la vida económica propone que los gobiernos deberían alejarse de aquellos sectores en donde el sector privado pueda y esté dispuesto a invertir, y que debería limitarse a proveer una mezcla adecuada de incentivos fiscales y regulación que aseguren que la prestación sea óptima desde una perspectiva social. Según este punto de vista, en lugar de centrar su atención en actividades económicas (que anteriormente se consideraban monopolios naturales y ahora parecen mercados en disputa), los gobiernos de los países en desarrollo deberían concentrarse solamente en los gastos del sector social, en donde es casi universalmente aceptado que habrá baja prestación privada. Se supone que el enfoque del gasto público debe estar restringido a la educación primaria y a la salud pública.

Todos estos argumentos pueden permitir también que las partidas destinadas a estos fines sean fácilmente aprobadas, generando un escenario favorable para la corrupción en países que no tienen sistemas de control que realicen un correcto seguimiento del gasto.

Es necesario distinguir dentro del GPS por un lado, el gasto ejecutado para compensar de forma transitoria o permanente determinados cambios en el nivel de ingresos de la población; y por otro lado, el gasto que representa una inversión en capital humano a mediano y largo plazo, es decir, que favorece el desarrollo intelectual y físico de las personas, y por ende su potencial productivo. Este gasto es muchas veces denominado inversión en capital humano, y de acuerdo a lo desarrollado anteriormente es gasto público productivo debido a que afecta la calidad del factor trabajo. En esta categoría se pueden incluir los recursos destinados a satisfacer necesidades básicas como educación, salud, nutrición y vivienda, entre otras. Tal como lo indican Bertranou E., & Bonari D. (2003), no es fácil identificar con exactitud los componentes de la inversión en capital humano, aunque en general suelen incluirse en esta categoría el gasto en educación inicial y primaria y el gasto en atención primaria. Aunque esto no es necesariamente igual para todas las naciones. Según el grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por un país puede ser necesario adoptar una definición más amplia de inversión en capital humano, incluyendo por ejemplo, el gasto en educación secundaria y niveles más avanzados de atención en salud.

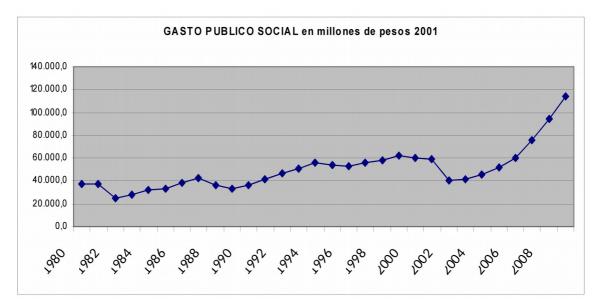
De acuerdo al criterio empleado por la CEPAL se considera Inversión en Capital Humano el gasto en educación básica y el gasto en salud. El primero incluye el gasto en educación inicial, primaria y secundaria básica, mientras que el gasto en salud abarca la atención médica y las obras sociales.

Por último también es necesario aclarar que lamentablemente no se puede considerar a la totalidad del gasto como inversión social, dado que puede estar sobrevaluado debido a prácticas frecuentes dentro del ámbito público como pueden ser la sobrefacturación (tanto de obras públicas como de servicios) o el aumento en la planta empleada que en realidad no cumplen con las tareas registradas.

### **EVOLUCIÓN DEL GPS DURANTE 1980 - 2009**

En términos absolutos si se analiza el Gasto Público Social Consolidado en términos reales se puede observar una tendencia creciente desde 1980 a 2009, con una escalada importante a partir del año 2005 hasta el final del período seleccionado, llegando a

más que duplicar el promedio de gasto durante todo el ciclo (equivalente a 49.962,40 millones de pesos) en el último año. Mientras que su piso se encuentra en el año 1982; casi comenzando la década del ´80, en coincidencia con la guerra de Malvinas y la crisis de la deuda atravesada ese año. Mientras que en la década de ´90 se observa una tendencia creciente hasta el último año de la década, llegando a un desmoronamiento en el año 2002 junto con la crisis económica e institucional que sufriera nuestro país.



Fuente: Elaboración Propia de acuerdo a datos de ASAP y Ministerio de Economía

Como ya se mencionó anteriormente, desde comienzos de la década de los ochenta, el Gasto Social Consolidado en la Argentina tiene un peso relativo creciente respecto al Gasto Total. Pasando de ser el 44% del Gasto Público Total en 1983 a representar aproximadamente el 64% durante el final del período estudiado.

Si se analiza la evolución del GPS consolidado como porcentaje del PIB, también se verifica que esta tendencia hacia la suba. Mientras que a comienzos de los ochenta representaba tan sólo alrededor del 11% del PIB, esta proporción comenzó a ser alrededor del 20% en los años noventa. En los últimos tiempos, la proporción más baja corresponde con los años de la crisis y los años inmediatamente posteriores (2002 a 2004), momentos en los que el gasto social consolidado rondaba el 19% del PIB, para trepar y llegar a ubicarse en el 27,8% del PIB durante el 2009. Esto se traduce en un importante aumento de la política social en la Argentina, que también se verifica al

observar el porcentaje de gasto social como porcentaje del gasto total o el la serie de GPS en términos reales.



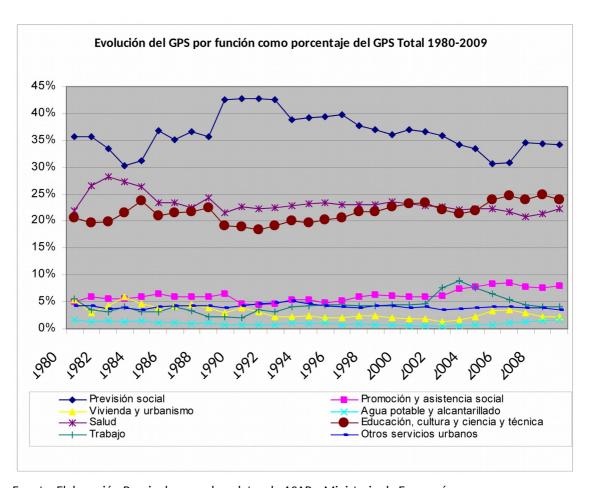
Fuente: Elaboración Propia de acuerdo a datos de ASAP y Ministerio de Economía

La evolución sectorial del gasto social muestra que el gasto en previsión social ha sido históricamente el más significativo, aunque se evidencia una tendencia a la baja entre comienzos de los noventa y el año 2005, debido probablemente a la reforma previsional realizada en ese momento, cuando se implementó el sistema de capitalización de aportes buscando solucionar los problemas de financiamiento de jubilaciones y pensiones del sistema de reparto. Por ello, a inicios de dicha década se creó un sistema de capitalización individual a través de la ley N° 24.241 del año 1993. El cambio más importante fue la extensión parcial (como sistema paralelo) o total (como sistema obligatorio) de la lógica del sistema de seguros privados a la totalidad de los asalariados formales.

Le siguen, en orden de importancia, el gasto asociado a educación y a salud. Durante los últimos años, el gasto en educación muestra una leve tendencia al alza, representando en 2009 el 24% del gasto público social consolidado, mientras que el gasto en salud presenta una tendencia de ligera disminución, ubicándose en 21,8%.

Se destaca el incremento que en los últimos tiempos ha tenido el gasto en promoción y asistencia social, así como también el aumento en el rubro trabajo durante los años de

la crisis y posteriores, a raíz de la implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, iniciado en 2002. Aunque este rubro ya había experimentado una tendencia al alza durante los 90.



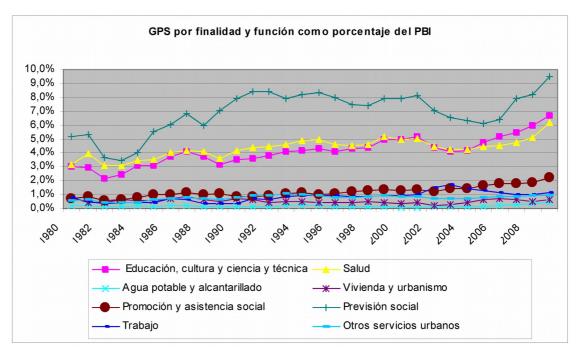
Fuente: Elaboración Propia de acuerdo a datos de ASAP y Ministerio de Economía

Potenza Dal Masetto, F., & Repetto, F. (2012) analizan la progresividad de los programas y transferencias sociales, y observan que éstos varían considerablemente de un caso a otro. En base al análisis del Índice de Kakwani<sup>1</sup>, observan que los programas de promoción y asistencia social no contributiva, como el programas Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y las pensiones no contributivas, los seguros de desempleo, la educación primaria y preescolar y la salud pública, son considerablemente más progresivos (con

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Este análisis se basa en el "índice de progresividad" elaborado por el Programa de Política Fiscal del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). La progresividad se mide a través del Índice de Kakwani que mide la magnitud con que la carga impositiva soportada por cada grupo de ingreso se aparta de la proporcionalidad. El indicador resultante varía entre 0 y 1, cuanto más alto es el valor asignado a un programa en función del gasto público, más favorecidos son los sectores de mayor pobreza de la población por la inversión estatal. En Potenza Dal Masetto, F., & Repetto, F. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina. Pg 20.

un índice superior al umbral de 0,7) que los seguros contributivos, el gasto en educación secundaria y el desarrollo de vivienda y urbanismo, entre otros (que permanecen entre 0,5 y 0,7). El gasto en educación superior es el rubro de gasto más regresivo del gasto público social (0,304). Sin embargo, desde un punto de vista cualitativo, los autores describen que el gasto en servicios sociales puede ser considerado regresivo en cuanto a la calidad del acceso a los servicios de los grupos más pobres en comparación con los servicios privados, que son principalmente más utilizados por los grupos de mayores ingresos. Este fenómeno se da con mayor intensidad en los servicios de salud y en la educación preescolar y primaria.

En términos de gasto como porcentaje del PBI de acuerdo a su finalidad y función el gasto en previsión social es el más importante con un pico cercano al 10% durante 2009 y con un mínimo de 3,5% durante 1983, teniendo su período más estable durante la década del 90 con un promedio del 8%. En estos términos también le siguen en orden de importancia los gastos orientados a la mejora de la productividad, es decir salud y educación. Compartiendo sus picos también durante el último año del período, con un gasto alrededor del 6% en ambos casos. Luego se encuentra el gasto en promoción y asistencia social superado por el gasto en trabajo luego de la crisis del 2002, debido también por esta situación y a las altas tasas de desempleo transitadas por nuestro país en ese momento, llegando a un pico de 1,7% durante 2003.



Fuente: Elaboración Propia de acuerdo a datos de ASAP y Ministerio de Economía

### **EFECTIVIDAD DEL GPS PRODUCTIVO**

Otro punto importante a considerar para medir el impacto del gasto público es conocer la efectividad del Estado para proveer bienes y servicios de calidad. Para analizar la calidad del objeto del gasto productivo podemos tomar varios indicadores que muestren los resultados de las diversas políticas públicas, como la caída en la mortalidad infantil, las mejoras en saneamiento y acceso a agua potable de un mayor porcentaje de la población, la atención médica y la menor incidencia de ciertas enfermedades en la población, etc. Aunque también es necesario aclarar que estos indicadores y su evolución no sólo son influidos por el gasto realizado sino por otros factores.

A los fines de este trabajo y considerando que son los componentes del gasto que buscan generar capital humano y, por ende mejorar la productividad de los factores de la producción y la tasa de crecimiento, además de representar una buena parte del GPS total, se evaluarán los gastos en salud y educación.

Para analizar la efectividad del gasto en salud, aunque imperfecto, la esperanza de vida es un indicador que nos permite tener una primera medida de la dimensión salud. El uso de este indicador se basa en tres consideraciones: la longevidad tiene valor en sí; es una condición para que las personas alcancen sus metas, y va de la mano con otras características beneficiosas, como la buena salud y nutrición. En Argentina este indicador muestra una constante tendencia alcista, de acuerdo a los datos publicados por PNUD en 2010, la esperanza de vida pasó de 33 años en 1869 a 76 años en 2010, al final del período que estamos considerando, habiendo aumentado desde 1990 un promedio de 3 años.

Respecto a la tasa de mortalidad por mil habitantes resulta que desde 1980 se produce una disminución pasando de ser en ese año de 8,6 a 7,5 en 2000, para luego amesetarse hasta 2005 y aumentar a 8 en 2007 y luego volver a valores de 2000 sobre el final del período, esto es, en 2009 los valores eran los mismos que a fines de los noventa de acuerdo a datos publicados por el Instituto Nacional del Estadísticas y Censos (INDEC). Cuando en el citado informe del PNUD se analizan las principales causas de muerte, observan una mayor incidencia de las enfermedades no trasmisibles (cardiovasculares, tumores, diabetes, causas externas, como accidentes, entre otras), mientras que subsisten causas de muerte relacionadas con enfermedades trasmisibles asociadas al deterioro del ambiente, el descuido en los hábitos alimentarios y la baja calidad de vida. Estas causas son modificables mediante políticas de salud activas que apunten a mejorar la calidad de vida. Las enfermedades no transmisibles, cobran cada vez más importancia para la atención pública de la salud. Además de representar el 60% de las causas de muerte, generan una enorme carga tanto al sistema de salud como a la sociedad en su conjunto. La heterogeneidad del perfil de morbilidad en Argentina obliga a intervenciones sanitarias en distintas dimensiones, ya que los centros urbanos con una proporción importante de población de ingresos medios y altos presentan nuevos desafíos originados por la prolongación de la vida y la tendencia sostenida de una mayor incidencia relativa de las enfermedades no trasmisibles. Esto se traduce en cambios en la demanda de atención por nuevas necesidades de cuidados médicos de una proporción creciente de las personas de mayor edad. La atención médica para sostener la calidad de vida de este grupo de población es cada vez más costosa. Al mismo tiempo, la aún persistente morbilidad por

enfermedades emergentes y re emergentes es indicativa de que, pese a los grandes esfuerzos en materia de salud, se requieren aún políticas complementarias (vivienda, desagües, etc.) que permitan modificar las condiciones de vida de los sectores sociales y regiones de menores ingresos y peores condiciones de vida.

Otro indicador importante a la hora de evaluar el sistema de salud es el índice de mortalidad materno e infantil, en este caso el PNUD publica que tanto las tasas de mortalidad materna e infantil han tenido una trayectoria descendente a lo largo del último cuarto de siglo, tendencia más significativa en la mortalidad infantil en nuestro país. Estos datos son un buen indicador de la situación epidemiológica. En 2008, la tasa de mortalidad infantil (TMI) fue de 12,5 por 1000 nacidos vivos, valor que continúa el ligero descenso observado desde principios de los años ochenta cuando este valor fue cercano a 34 cada 1000 nacidos vivos. En ambas tasas se muestra una reversión de la tendencia durante la crisis de 2001–02 y la continuación de la trayectoria descendente a partir de 2003 en la TMI. En cuanto a la tasa de mortalidad materna los datos muestran que no ha descendido significativamente y las complicaciones relacionadas con el aborto siguen siendo la primera causa de muerte (cerca del 30%).

De acuerdo con lo extraído del informe del PNUD, el gasto en servicios de la salud en Argentina es muy elevado. Medido como porcentaje del PIB, se ubica en un 10,2% (Sin embargo, más de la mitad de esos recursos son gasto privado directo), considerablemente por encima del promedio de América Latina, y más cerca de los valores de países europeos. No obstante, su composición difiere respecto de estos, donde el peso del sector público es sustancialmente superior (en torno al 77% del gasto total del sector). En Argentina un 49,2% del gasto en salud es financiado por las propias familias a través del gasto de bolsillo según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para 2007, mientras que en los países desarrollados el aporte familiar representa cerca del 20% del gasto total. La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos es una fuente importante de inequidad. Cuanto mayor sea la contribución del gasto público, más equitativo y redistributivo será el gasto en salud, mientras que una mayor participación del gasto privado da cuenta de un menor grado de solidaridad del sistema. La dualidad

de Argentina en materia de gasto, elevado como Europa pero con una estructura más cercana a América Latina, tiene como contraparte otra dualidad que se manifiesta en los indicadores epidemiológicos. En cambio, si se considera el gasto por habitante en dólares, el nivel de Argentina se encuentra bastante por debajo de los países europeos de menor nivel de erogaciones, aunque se ubica en un nivel superior al promedio internacional y es el más elevado de América Latina. Pese a esto, la tasa de mortalidad infantil de Argentina es muy superior a todos los países de Europa, y superior que la de Chile y levemente inferior a la de Uruguay, que presentan niveles de erogaciones muy inferiores, cercanas al promedio mundial. Ello pareciera brindar un panorama inicial de los problemas de eficiencia del sector de la salud en el país.

También en el informe se destaca que la oferta de servicios puede ser descripta sintéticamente mediante los indicadores de habitantes por médico, habitantes por cama, y su combinación, los médicos por cama, en cada provincia, considerando la oferta a cargo de los subsectores público, de seguridad social y privado. Los médicos y camas por habitante muestran niveles muy superiores al promedio mundial. Ello pareciera ser el síntoma y el resultado de los problemas de eficiencia que aquejan al sector. Por un lado, la múltiple cobertura tiene su correlato en un uso ineficiente de los recursos humanos; por el otro, la falta de directrices claras en la política de recursos humanos del sector, y la puja distributiva al interior del gremio médico, determinan una variedad de especialidades médicas que atenta contra un uso adecuado de los cuantiosos recursos humanos. La heterogeneidad de la distribución de los recursos físicos y humanos en las provincias es otro rasgo distintivo de la organización del sistema de salud argentino.

En lo que respecta a educación y de acuerdo al citado informe del PNUD se observa que desde mediados de la década de 1980, el gasto consolidado en educación como parte del PIB ha incrementado lentamente, aunque con algunas caídas puntuales en años de fuerte crisis económica. Antes de la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo en 2005, que establece una meta de gasto para el sector del 6% del PIB, el gasto consolidado osciló entre el 3% y casi el 7%. Junto con esta tendencia, desde la restauración de la democracia se observa también un lento crecimiento del gasto

educativo consolidado medido como porcentaje del gasto público total. Para evaluar la eficiencia de esta erogación podemos analizar indicadores tales como escolarización, rendimiento escolar, trayectoria del alumnado, resultados de la prueba PISA, etc. Rivas, A., Vera, A., & Bezem, P. (2010) indican que al evaluar la calidad educativa tenemos que tener en cuenta en primer lugar que no puede formularse de manera neutra y asociológica. Los contenidos y las formas de adquisición de los aprendizajes son parte de un debate social y político constante, no reductible en muchos sentidos a evaluaciones estandarizadas. En segundo lugar, las evaluaciones son sólo recortes muy específicos de los aprendizajes, que no reflejan la diversidad de situaciones que ocurren en las aulas. Habiendo aclarado esto y teniendo en cuenta sus limitaciones podemos analizar algunos indicadores de la situación educativa de nuestro país.

El PNUD define a la tasa neta de escolarización como el porcentaje de población escolarizada en cada nivel de enseñanza cuya edad coincida con la edad teórica del nivel que cursan, en relación con el total de la población de ese grupo de edad. De acuerdo a los datos otorgados por Rivas, A., Vera, A., & Bezem, P. (2010) durante la década del 80 la tasa neta de escolarización fue en promedio 90,1 para el nivel primario y para el año 2001 nuestro país ya mostraba una cobertura prácticamente universal de educación primaria. Distinta era la situación de la escolarización en la educación secundaria básica, que en los ochenta solo alcanzaba un 32,8% y en 2001 aún se encontraba debajo del 80% (pese a su rápida y constante evolución), y cuya tasa bruta muestra los efectos de algunos de los problemas irresueltos del sistema educativo, como las altas tasas de repitencia. Las estimaciones de la tasa neta de escolarización urbana de ambos ciclos de la educación secundaria durante la década de 2000 indican un ascenso hasta el 86% en 2005, y luego un amesetamiento levemente por debajo de esa cifra: 84,4% para 2006. Hacia 2006 el 62% de los jóvenes de 20 años de edad tenían el secundario completo, y el 20% de los que no lo habían completado estaban escolarizados. Más allá de esas diferencias, las tasas de escolarización de los niveles primario y secundario en Argentina están entre las más altas de América Latina. En el nivel secundario, Argentina y Chile son los únicos países en los que las tasas llegan a valores superiores al 80%. Estos indicadores muestran que Argentina es un país

altamente escolarizado. Prueba de esto es también la disminución de la tasa de analfabetismo de un 6,1 a un 2,8 de 1980 a 2001.

Volveremos al informe del PNUD para conocer las trayectorias escolares de los alumnos del sistema educativo argentino. Con este fin se usan cinco indicadores clave: repitencia, sobre edad, abandono, promoción efectiva y egreso. Estos indicadores remiten a problemas y efectos en gran medida relacionados entre sí. Por ejemplo, la repitencia genera sobre edad, y ambas se asocian con el abandono, que hace caer las tasas de promoción y egreso, aunque en algunos casos también pueden tener causas independientes. Esto obliga a interpretar los indicadores con prudencia: por ejemplo, la sobre edad es también consecuencia del ingreso tardío al sistema educativo, por lo que, en ocasiones, el éxito de los planes de inclusión escolar incrementa la sobre edad. El siguiente cuadro resume los valores correspondientes a tasas de repitencia, promoción efectiva y egreso: 2007, tasa de sobre edad: 2008 y tasa de abandono interanual: 2007–08

	REPITENCIA	SOBREEDAD	ABANDONO INTERANUAL	PROMOCIÓN EFECTIVA	EGRESO
PRIMARIA	5,8 %	22,4 %	1,5 %	92,8 %	92,7 %
SECUNDARIA BASICA	11,6 %	38,2 %	9,9 %	78,6 %	79, 7 %
SECUNDARIA ORIENTADA	7,6 %	36,6 %	18,6 %	73,9 %	74,4 %

Fuente PNUD (2010)

En el informe se define a la tasa de repitencia como el porcentaje de alumnos que se matriculan como repitientes en el año lectivo siguiente. En 2007 era de 5,8% en el nivel primario, concentrada en los primeros años. En el nivel secundario, las tasas de repitencia son de 11,6 % para el ciclo básico y 7,6% para el ciclo orientado, con una trayectoria descendente en los últimos tres años. Se distingue que las causas de la repitencia escolar son muchas y complejas. Por lo general, expresan la distancia entre las expectativas del sistema escolar en relación con el desempeño de las y los alumnos y el desempeño cotidiano de una parte importante de ellos. También es cierto que este

índice puede ser fácilmente disminuido al relajar las condiciones para que los alumnos pasen de año, aún con la pérdida de nivel educativo que esto conlleva. Es por esto que en necesario ver otros indicadores para poder evaluar con mayor claridad la situación educativa de los últimos años.

También se define a la tasa de sobre edad como el porcentaje de alumnos y alumnas mayores a la edad teórica correspondiente al año de estudio en el cual están matriculados. La tasa de sobre edad en el nivel primario supera el 22%. La tasa crece a medida que se avanza en los años de escolaridad como consecuencia del efecto acumulativo de la repitencia; llega al 27% entre quienes cursan el 6. ° Año. En el primer año del nivel primario se hace más evidente el impacto del ingreso tardío, causa que seguramente explica gran parte de los altos porcentajes.

La tasa de abandono mide el porcentaje de alumnos y alumnas que no se matriculan en el año lectivo siguiente. En el caso de la escuela primaria el abandono interanual se ubica en un promedio del 1,5%. Las tasas de abandono se incrementan sensiblemente en el octavo año de escolaridad. Esto parece deberse, en primer lugar, a que en ese momento una gran parte del alumnado acumula años de repitencia y la consecuente sobre edad. Además, la escuela secundaria ha tenido mayores dificultades que la primaria para adaptarse a la incorporación de nuevos grupos de alumnos y alumnas. En tercer lugar, los adolescentes y jóvenes que viven en contextos sociales menos favorecidos se ven a menudo impulsados a insertarse en los mercados informales del trabajo. Asimismo, en muchas provincias el 8. ° Año es el 1. ° Año de la antigua secundaria

En el informe también se indica que la contracara de la repitencia y el abandono es la promoción. Así se define a la tasa de promoción efectiva como el porcentaje de alumnos y alumnas que se matricula en el año de estudio siguiente. En el nivel primario la tasa de promoción efectiva supera el 92%. En el secundario básico la promoción efectiva supera el 78% y las diferencias ínter jurisdiccionales van desde el 71% al 85%. Como consecuencia de la selección realizada durante la escuela primaria, algunas de las provincias con peores indicadores en ese nivel tienen tasas de promoción efectiva

relativamente altas en la secundaria básica: al nivel llegan menos estudiantes, y esos menos tienen más posibilidades de transitarlo exitosamente.

En cuanto a la calidad educativa impartida en nuestro país podemos remitirnos a los resultados de la prueba PISA. El PNUD destaca que para el año 2006 los resultados muestran que en ciencias, matemática y lectura Argentina se encuentra lejos del rendimiento escolar promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Asimismo, en la comparación regional Argentina está debajo de Chile y Uruguay, y con resultados próximos a los de México, Brasil o Colombia en ciencias y matemática. En las tres áreas, Argentina se ubica por debajo del promedio del grupo de países iberoamericanos participantes del PISA (los mencionados más España y Portugal, que elevan el promedio). Solo Uruguay en ciencias y matemática, y Chile en ciencias y lectura, están por encima de ese promedio. Los resultados que obtiene el sistema educativo argentino están lejos de ser los deseables y contrastan con las altas tasas de cobertura que logra. En Argentina y en la región es necesario concebir políticas educativas que integren inclusión y calidad. En cuanto a la evolución de los resultados, Rivas, A., Vera, A., & Bezem, P. (2010) muestran que la comparación de todos los países que participaron de las pruebas PISA en 2000 y 2006, la Argentina fue el que más descendió en sus resultados de aprendizaje en Comprensión Lectora, con una caída del 11%. Cabe contextualizar que en ese período la Argentina vivió la peor crisis social de su historia, lo cual no deja de abrir interrogantes sobre su impacto en los aprendizajes de los alumnos.

Los autores destacan que la misma situación crítica de los resultados de calidad de la Argentina puede hallarse en otra evaluación internacional, aplicada exclusivamente en el nivel primario de los países latinoamericanos por el Laboratorio Latinoamericano de Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO. En este caso los resultados no son estrictamente comparables entre el primer año de la medición (PERCE, 1996) y el segundo (SERCE, 2006), dados ciertos cambios metodológicos. Sin embargo, se observa que la Argentina pasa de integrar el segundo bloque de países en 1996, detrás de Cuba, al tercer bloque en 2006, por debajo de Costa Rica, Chile, México y Uruguay.

En el plano nacional las evaluaciones de la calidad surgen con la Ley Federal de Educación en 1993. El Operativo Nacional de Evaluación (ONE) se implementó desde entonces con numerosos cambios metodológicos y una difusión dilatada en el tiempo y muchas veces confusa. Por ejemplo, no se han previsto empalmes metodológicos que permitan conocer la evolución temporal de los resultados, una información vital para el diagnóstico educativo. Los resultados publicados durante 2005 se presentan en términos del porcentaje de alumnos que alcanzaron altos, medios y bajos logros de aprendizaje en cada año y área evaluada y muestran que existen diferencias de rendimiento importantes entre los años y áreas evaluadas, lo cual debería orientar un diagnóstico más preciso de la capacitación docente y de las políticas curriculares. Por ejemplo, en todas las asignaturas se destacan mejores logros generales en la educación primaria que en la secundaria. En la comparación por asignaturas, se destacan los bajos resultados en Matemática en todos los años evaluados, especialmente en la secundaria, así como también fueron bajos los logros en Ciencias Naturales en el último año del secundario. En cambio, los resultados de Lengua, Ciencias Sociales y Naturales en la primaria son los más elevados.

Como resultado de la evaluación de estos índices podemos concluir que el sistema educativo en nuestro país se ha destacado en aumentar la escolarización, sin embargo esto fue en detrimento de la calidad educativa.

## Capítulo III - Crecimiento Económico

#### **EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PBI 1980-2009**

En lo que refiere a este trabajo se ha desarrollado la evolución histórica del GPS haciendo hincapié en que los gastos en educación y salud pueden considerarse gasto público productivo dado que se espera que mejoren la productividad y a su vez esto sea favorable para la tasa de crecimiento de la economía.

Así también existen ciertos componentes del GPS que pueden actuar en detrimento de la tasa de crecimiento económico actuando como un incentivo a desahorrar. Tal acusación se refiere fundamentalmente al sistema de prestaciones sociales tales como las jubilaciones, o las pensiones por invalidez, enfermedad o desempleo.

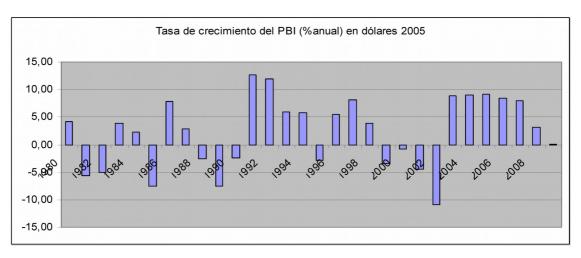
Por otro lado también podemos agregar a este análisis preliminar la incidencia de gastos tales como los ejecutados en Vivienda y Urbanismo o Agua Potable y Alcantarillado, que también forman parte del GPS y pueden ser considerados como gasto productivo. Estas partidas que están destinadas a mejorar las condiciones en las que se pueden desarrollar las actividades productivas y las condiciones de habitabilidad, no solo pueden beneficiar al crecimiento en este sentido sino también realimentando positivamente al sistema de salud.

Ahora bien, es necesario también analizar si el gasto realizado realmente redunda en una mejora de la productividad y esta se traduce a su vez en un aumento en la tasa de crecimiento de la economía. Esto es, si realmente el gasto es necesario o insuficiente en términos de crecimiento económico. Para esto se observará cómo ha sido la evolución de la tasa de crecimiento económico en nuestro país durante el período analizado, teniendo en cuenta que no sólo el GPS tiene incidencia sobre esta variable y su evolución.

Si se hace un análisis de la marcha de la tasa de crecimiento de nuestro país durante el período analizado, y en base a los datos obtenidos del Banco Mundial, se observan períodos de crecimiento a tasas que han rondado el 10 % anual precedidas por crisis muy profundas, indicando una alta volatilidad de nuestra economía. Se pueden

identificar distintos períodos de aceleración y contracción de la actividad económica. La aceleración de los años noventa muestra la expansión que siguió al Plan de Convertibilidad, mientras que la aceleración más reciente comprende el fuerte crecimiento posterior a la crisis de 2001–02 y el consecuente cambio de régimen macroeconómico. En relación con los episodios de caída excepcional, no existe una definición precisa al respecto. Las caídas del producto de mayor magnitud se correspondieron con la hiperinflación de finales de los ochenta y principios de los noventa y el colapso del régimen de convertibilidad, llegando en esta última oportunidad a superar las magnitudes en cuanto a su profundidad y duración a la ocurrida en la década de 1930.

En el ya citado Informe del PNUD (2010) se destaca que la volatilidad que presenta la tasa de crecimiento en nuestro país tiene consecuencias indirectas. Se hace hincapié en que la incertidumbre impide la formación de expectativas correctas, reduce la duración de los contratos en el sistema financiero y en el mercado de trabajo, y genera un terreno fértil para los conflictos distributivos y las disputas sobre derechos de propiedad. De esta forma, la economía se vuelve más informal y la capacidad emprendedora se resiente. Junto a esto la capacidad del estado para promover el desarrollo se erosiona: al tiempo que aumentan las demandas de gasto para atender a los excluidos (a nuestro entender esto también explica el paulatino aumento en el GPS), se achica el espacio de política fiscal debido a que la informalidad reduce la base tributaria y, por ende, la recaudación de impuestos. La incertidumbre deviene un obstáculo sistémico: deteriora la capacidad para organizar la actividad productiva y resolver temas distributivos de toda la economía, sin distinción de sectores, tanto en la actividad privada como pública. El período posterior a la crisis de 2001-02 ha sido de alto crecimiento, entre 2003 y 2009. No obstante, este crecimiento se detuvo en 2009 como consecuencia de la crisis internacional y de conmociones internas, es decir que aun el alto crecimiento no vuelve al país inmune a la volatilidad. Dadas las consecuencias negativas de la volatilidad, las políticas públicas deberían esforzarse por mantener los factores que la generan bajo control.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

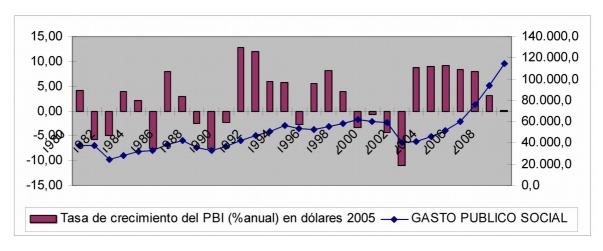
Existe un amplio consenso acerca de que el progreso tecnológico (y sus consecuentes incrementos de la productividad) es el motor del crecimiento de un país en el largo plazo. La evolución de la productividad de la economía argentina ofrece un primer elemento para entender el estancamiento. Ha seguido un rumbo errático, y su crecimiento promedio ha sido casi nulo.

En el informe del PNUD se destaca que buena parte del estancamiento argentino de largo plazo está asociado con el pobre desempeño de la productividad y la incorporación de progreso técnico que, a su vez, está determinado por los rasgos y el ritmo de la innovación productiva; es decir, la creación y difusión de nuevos productos, procesos y formas de organización que resultan de la generación y aplicación sistemática de nuevos conocimientos. Si se busca la explicación en la cantidad y en la estructura de los recursos destinados por el país a las actividades de investigación y desarrollo (I+D) se puede observar que no solo el nivel de recursos destinados a I+D ha sido bajo y de gran estancamiento (representando un 0,4% del PBI en 1996 y 2000 para pasar a un 0,5% luego de la recuperación económica en 2004-2007), sino también su asignación. Al observar la proporción de investigadores que trabajan en empresas, en el sector gubernamental, en instituciones de educación superior y en entidades privadas sin fines de lucro solo un 10,8% de investigadores en el sector empresario, el grueso de los investigadores del país se encuentra en instituciones de educación superior y en el sector gubernamental para 2007. Esto implica que el grueso de los

desarrollo de I+D depende de erogaciones del estado, tanto en educación superior como en ciencia y tecnología.

Se recalca además para crecer sostenidamente es necesario mover la estructura productiva hacia actividades que demanden recursos humanos calificados (y con capacidad de formarlos), de progreso tecnológico significativo, calidad, alto valor agregado e inserción en eslabones cada vez más complejos de las cadenas globales de valor. Estas actividades enfrentan mercados externos relativamente dinámicos y estables, y tienden a impulsar un mercado interno creciente. Dicho esto, se puede decir que es responsabilidad del Estado mejorar las condiciones para que esto ocurra a través de incentivos mediante medidas de la política fiscal, ya sea en materia de gasto productivo (social o en infraestructura) o con beneficios tributarios, sin contar lo que debe hacerse desde las garantías de un marco legal favorable.

De acuerdo a lo observado, la falta de evolución de la productividad y la alta volatilidad de la tasa de crecimiento económico parecen no condecir con la tendencia creciente en el GPS. Si se comparan los niveles de GPS en términos constantes y la evolución de la tasa de crecimiento de la economía, se ve que el GPS hasta la crisis del 2002 tenía una suave tendencia al alza desde 1990. Sin embargo luego de la crisis esta tendencia parece acelerarse, junto con la recuperación de la economía. Sobre el final del período la tasa de crecimiento es prácticamente nula y el GPS sigue aumentado considerablemente. Sin embargo, si se puede ver que con el crecimiento de la tasa de actividad también se ven aumentos en el nivel de GPS. Sin embargo con la simple observación de las tendencias no se puede asegurar una relación causal entra ambas variables y mucho menos en que sentido se dirige esta causalidad.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial y ASAP

#### ANÁLISIS DE ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA

La falta de uniformidad en los resultados empíricos ha dado lugar a diferentes interpretaciones. De acuerdo a lo que exponen Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005) la ausencia de relaciones significativas relativiza las críticas habituales a la expansión del gasto social y a una hipotética dimensión excesiva de la intervención pública con fines redistributivos. Como así también, la variedad en el signo y el tamaño de los coeficientes en los diferentes estudios se explicaría por la existencia de una gama muy amplia de decisiones metodológicas y la utilización de bases de datos diferentes. Las decisiones metodológicas, parecen fundamentales para explicar las diferencias en los parámetros estimados en los diferentes contrastes empíricos. Entre ellas Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005) destaca la decisión sobre centrar el análisis en los efectos sobre los niveles del PIB en cada país o en su crecimiento y los posibles sesgos de agregación del gasto según cuál sea la clasificación utilizada.

Los autores distinguen que esta elección entre niveles del PIB o de tasas de crecimiento está asociada a hipótesis y procesos diferentes y también afecta a los resultados obtenidos y a su interpretación. En el primer caso se presupone una relación entre la dimensión del gasto social y el nivel del PIB en cada país. La segunda opción se basa en el vínculo entre la primera variable y la tasa de crecimiento del PIB. Las implicancias de cada opción son diferentes. Los autores lo ejemplifican de la siguiente manera, si se supone que dos países, A y B, mantienen sendas de crecimiento y niveles de PIB

similares hasta un determinado momento del tiempo, a partir de ese momento el primero de esos países registra un cambio en su nivel de gasto social que hace aumentar su PIB. En la hipótesis en niveles el cambio esperable sería un salto en el nivel del PIB en A en ese momento y un mismo ritmo de crecimiento en el período posterior, por lo que las diferencias en los niveles de PIB se mantendrían en el largo plazo, pero no se ampliarían. La hipótesis en tasas implica que el país A crecería permanentemente a una tasa mayor que el país B. La relevancia de los cambios en el gasto social sería mucho mayor si se corroborara el segundo de los procesos. Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005) destacan también la elección entre la consideración agregada o no de los tipos de gasto. Como ya se dijo, las diferentes funciones del gasto social pueden afectar de distinta forma los procesos de crecimiento. Los efectos sobre el ahorro y la oferta de trabajo son más probables en el caso de las transferencias directas a los hogares. No obstante, pueden tener efectos indirectos positivos, a través del aumento de demanda. Los gastos en políticas activas tienen esos mismos efectos indirectos positivos, pero sin incurrir en las pérdidas de eficiencia ligadas a la reducción de factores.

Para analizar los efectos que el GPS tiene sobre la tasa de crecimiento de la economía de nuestro país durante el período 1980-2009 se observarán los resultados obtenidos por un trabajo preliminar de María José Granado (2012), dado que allí se considera el mismo período que se pone bajo análisis en este trabajo. Además de esto se considera al gasto público desagregado por finalidad y función tal y como se ha hecho con anterioridad, de manera tal que se pueden identificar los efectos que tienen sobre el la tasa de crecimiento del PBI en forma desagregada.

La autora tomó la información referida a la proporción respecto al PBI de cada uno de los conceptos del GPS (participación en el PBI) que también se ha analizado precedentemente. Y, dado que dentro de las mediciones del PBI está incluido el consumo del gobierno, para correlacionar con las participaciones Granado consideró el crecimiento del PIB Privado, es decir, PIB excluido el consumo del gobierno. Para su estimación obtuvo la información sobre el consumo del gobierno detallada en la base de datos de Cuentas Nacionales desde 1993. Por lo tanto, obtuvo la información del PIB

Privado (PIBP) en forma directa desde 1993 en adelante. Para los años anteriores, extrapola el PIBP usando la conducta del PIB, es decir, aplica su variación anual.

De acuerdo con lo que relata la autora, las estimaciones se realizaron utilizando el método de Mínimos Cuadrados Ordinarios y se encontraron los siguientes resultados, para la relación entre la tasa de crecimiento del PBI privado y la relación GPS como porcentaje del PBI se obtuvieron una relación negativa para el Gasto Público Social en Previsión Social y Programas de Empleo y Seguro de Desempleo. Esto puede deberse a una respuesta contracíclica de estos conceptos de gasto, aunque los coeficientes no son significativos. Los tipos de gastos para los cuales el coeficiente de interés resulta positivo y significativo al 5% o 1%. Podría considerarse que estos gastos contribuyen como insumos en la función de producción de las firmas; ellos son: Gasto Público Social en Educación, Vivienda y Urbanismo, Trabajo - Asignaciones Familiares. Esto indicaría que estos gastos son productivos y contribuyen al crecimiento de la producción privada. La autora aclara que estos resultados son preliminares ya que se deberían incluir otros determinantes del crecimiento en las regresiones, pero de todas maneras son indicativos y pueden interpretarse como insumo productivo complementario a los insumos privados para la producción privada. Para el caso del gasto en salud, que previamente había sido considerado como gasto productivo, no se encontró tal relación para el período analizado. Es necesario aclarar que los resultados no analizan la relación de causalidad entre las variables estudiadas.

#### **Conclusiones**

Para terminar este trabajo se pueden destacar varias conclusiones a las que se han abordado luego de desarrollar conceptos teóricos; descripción y evolución histórica de las variables; y consideraciones empíricas acerca de la intervención del Estado en materia de GPS y su relación con la tasa de crecimiento económico.

Como primera consideración, y teniendo en cuenta el modelo de Mota, J. L. H. (2009) tomado como marco de referencia, debemos tener en cuenta que para hacer un análisis correcto sobre los efectos que tiene el gasto público sobre el nivel de actividad económica es necesario desagregar el gasto, tal y como indica el autor, para poder identificar el gasto que podemos considerar como productivo de aquel que no lo es.

Buena parte de los problemas de indefinición encuentran su origen en la existencia de límites teóricos difícilmente solubles. Destacando, sobre todo, tanto el complicado encaje de la intervención social pública en el marco de las teorías del crecimiento, evaluándose los posibles canales de influencia sobre el crecimiento casi de forma exclusiva a través de los efectos sobre los factores de producción, como la imprecisión de la propia idea de protección social o, en la expresión más popular, de Estado de Bienestar.

Por otra parte, hay que destacar que la realización del trabajo en términos datos no fue nada sencilla dada la sensibilidad de los mismos y la falta de estudios de impacto de las políticas económicas aplicadas en materia social. Esto sin mencionar el claro sesgo político en sentido partidario que tienen los informes oficiales, cualquiera sea el momento de la serie que consideremos.

Cuando se observa la evolución del GPS en Argentina se puede detectar una tendencia en general creciente. En términos reales se evidencian bajas sólo en los años de crisis más profundas (´82, ´89 y 2002). Esto puede explicar en parte la presencia fuerte del estado en materia social, al menos en términos de gasto, y un fuerte arraigo del Estado de Bienestar en este país, tanto a la hora de ofrecer paliativos para circunstancias de vulnerabilidad como a la hora de ofrecer bienes preferentes. Si desagregamos el GPS

encontramos la importancia relativa que tienen los gastos en salud y educación dentro del total, ambos considerados inicialmente y en términos teóricos como gasto productivo. Sin embargo, al analizar la eficiencia del GPS productivo en términos de indicadores cualitativos, para poder determinar el efecto que encuentra Mota, J. L. H. (2009) sobre la mejora en la calidad de los factores productivos mediante el GPS productivo, tanto en lo que refiere a salud como a educación se encontraron deficiencias. En salud, los indicadores tales como la cantidad de camas y médicos por habitantes evidencian un problema con la asignación de recursos, sin contar el hecho de que el gasto privado directo en salud genera inequidades que tampoco son deseables. Y en lo que refiere a educación si bien se encontró que el sistema es inclusivo se pudo demostrar que no se mejoró en cuanto a la calidad educativa. Esto indicaría que tanto el gasto en salud como en educación no son correctamente administrados y/o ejecutados (ya sea por causas de ineficiencia o corrupción) o bien resultan aún escasos a pesar de su tendencia creciente, con lo cuál se esperaría que tampoco lleguen a tener el efecto estimulador de los factores de la producción que se espera.

Aunque no existen estudios de impacto al respecto debemos tener en cuenta que, tanto cuando hablamos del gasto público total como cuando nos referimos específicamente al GPS parte de estas erogaciones son destinadas a solventar gastos políticos por parte del gobierno que tiene bajo su control la caja del Estado. Este tipo de desvíos podrían afectar sustancialmente el efecto del gasto público productivo sobre la tasa de crecimiento, y son más comunes cuando los sistemas y organismos de control del gasto no son eficientes o suficientes. Como ya se mencionó no es difícil sospechar que este tipo de manejos puedan afectar los montos destinados al GPS dado que ¿quién va a discutir la relevancia del GPS después de una crisis o en situaciones de subdesarrollo? Esto junto a la falta de fiabilidad de las estadísticas nacionales nos dificultan la tarea de encontrar resultados concluyentes.

Cuando se analiza la evolución de la tasa a de crecimiento se encuentra que existe una alta volatilidad. Se dan períodos de alto crecimiento y crisis muy profundas en cortos períodos de tiempo. Tampoco al analizar la productividad se encuentra que haya

tenido una trayectoria favorable y estable durante el período estudiado. Con lo cual se puede suponer que los esfuerzos en materia de gasto no han sido bien dirigidos, o bien han sido insuficientes.

En términos de los resultados obtenidos por el trabajo realizado por María José Granado (2012), se verifica que entre la tasa de crecimiento del PBI privado y la relación GPS como porcentaje del PBI existe una relación negativa para el GPS en Previsión Social y Programas de Empleo y Seguro de Desempleo, abonando la teoría de desincentivo al ahorro. Y que el GPS en Educación, Vivienda y Urbanismo, Trabajo – Asignaciones Familiares tienen una relación positiva con la tasa de crecimiento privado. Esto significa que pueden interpretarse como insumo productivo complementario a los insumos privados para la producción, tal y como se indica en el modelo de Mota, J. L. H. (2009). Para el caso del gasto en salud, que previamente había sido considerado como gasto productivo, no se encontró tal relación para el período analizado. Es necesario aclarar que los resultados no analizan la relación de causalidad entre las variables estudiadas, y además que los resultados no son concluyentes.

Es preciso mencionar también que más allá de su efecto sobre la tasa de crecimiento de la economía, es necesario no solo destinar un determinado porcentaje del PBI en gasto público productivo, sino también monitorear los resultados que se obtienen con este gasto para poder obtener el mejor rendimiento de la inversión. Esto sin contar los controles necesarios sobre las partidas destinadas a gasto social para evitar que su destino sea malversado por los funcionarios que tienen discrecionalidad para manejar los montos destinados al GPS, y si bien los problemas de corrupción e ineficiencia del estado son difíciles de demostrar éstos podrían explicar la falta de eficiencia tanto del sistema de salud como de educación evidenciado análisis de los índices descriptos en este trabajo.

Asimismo queremos dejar plasmados algunos interrogantes o posibilidades de ampliar el trabajo. Esto puede hacerse investigando la financiación del gasto, ¿es debido a la presión tributaria que el aumento de la tasa de crecimiento no se logra aún cuando el gasto sea destinado a gasto productivo? Recordemos que en el modelo que

presentamos al inicio de este trabajo supusimos que el gasto público productivo es financiado vía impuestos directos y uniformes sobre los ingresos de los agentes, y además tenemos que el gobierno mantiene su presupuesto equilibrado, la parte del producto destinada a la inversión pública en infraestructura física y humana es igual a lo recaudado por el antes mencionado impuesto. ¿Qué ocurre si alguno de estos supuestos acerca de la financiación del gasto se cae? También hemos dejado de lado el proceso de descentralización del gasto social tanto en educación como en salud y sus efectos. Una alternativa de estudio puede ser el análisis de esta política en cuanto a la efectividad del gasto y su acertada o no implementación.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ✓ Ayala, L., Delgado, M. J., & Álvarez, I. (2005). Protección social y productividad. Presupuesto y Gasto Público, 39(02), 1-69.
- ✓ Bertranou E., & Bonari D. (2003) El Gasto Público Social en Argentina: diagnóstico perspectivas. Fundación Arcor
- ✓ Cogliandro G. (2013), Gasto Público Social Nacional 2014. Prioridades y Desafíos. Documentos de Trabajo N° 14. Fundación Konrad Adenauer Stiftung
- ✓ Colombo, C., Rodríguez K., & Zagaglia D. (2015). Inversión Pública en Protección Social y Políticas Productivas. La Experiencia Argentina. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo
- ✓ Coremberg, A. A. (2014). "La medición de la productividad y los factores productivos" (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Económicas).
- ✓ Coremberg, A., P. Goldszier, D. Heymann y A. Ramos. 2007. "Patrones de la inversión y el ahorro en Argentina". Serie Macroeconomía del Desarrollo n.º 63. CEPAL, Santiago de Chile.
- ✓ Feldman G. (2009), El impacto del gasto público social en la equidad distributiva. Documento de Políticas Públicas. Nálisis N° 65. CIPEC
- ✓ Ghosh, J. (2007). Macroeconomía y políticas de crecimiento. Nueva Delhi, India: Universidad Jawaharlal Nehru, Organización de las Naciones Unidas.
- ✓ Granado M.J., (2012) Modelos de Crecimiento con Gobierno: Estimaciones para Argentina e implicancias para la política fiscal. Instituto de Investigaciones Económicas - Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Tucumán.
- ✓ Hernández Mota, J. L. (2010). Inversión pública y crecimiento económico: Hacia una nueva perspectiva de la función del gobierno. Economía: teoría y práctica, (33), 59-95.

- ✓ Iglesias, E. V. (2006). El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. Revista de la CEPAL.
- ✓ Iñiguez A., & Selva R. (2009) Descripción de la evolución del Gasto Público Consolidado del Sector Público argentino: 1980-2008. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Subsecretaría de Política Económica
- ✓ Isuani, A. (2007). El Estado de Bienestar argentino: un rígido bien durable. Buenos Aires, inédito.
- ✓ Lavigne, P. A., & Bove, F. M. Hechos estilizados del gasto público en Argentina.
- ✓ Mota, J. L. H. (2009). La composición del gasto público y el crecimiento económico. Análisis económico, 24(55), 85.
- ✓ Portilla, K. G., & Gómez, S. G. (2002). El impacto de la corrupción sobre el crecimiento económico colombiano, 1990-1999. Lecturas de Economía, (57), 49-86.
- ✓ Potenza Dal Masetto, F., & Repetto, F. (2012). Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina.
- ✓ Pussetto, L. A. (2002). Gasto público y crecimiento económico: Evidencia para el caso argentino. CEDE.
- ✓ Rivas, A., Vera, A., & Bezem, P. (2010). Radiografía de la educación argentina.
  CIPPEC.
- ✓ Sala i Martin X. (1994). Apuntes de Crecimiento Económico. Antoni Bosch.
- ✓ Seiffer, T. (2012). Bases de la asistencialización de la Política Social en Argentina (1980-2010). Documentos de trabajo social: Revista de trabajo y acción social, (51), 69-88.

## **SITIOS WEB CONSULTADOS**

- √ www.asap.org.ar
- ✓ <u>www.cippec.org</u>
- ✓ <u>www.economia.gob.ar</u>
- ✓ www.indec.mecon.ar

**ANEXO I** 

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

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

Fuente: Ministerio de Economía sobre la base de INDEC

**ANEXO II** 

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

Año	PBI
1.980	4,26
1.981	8,64
1.982	25,16
1.983	123,46
1.984	859,14
1.985	5.943,89
1.986	10.167,50
1.987	23,59
1.988	109,59
1.989	3.411,14
1.990	65.063,61
1.991	165.484,14
1.992	209.746,43
1.993	236.504,98
1.994	257.439,96
1.995	258.031,89
1.996	272.149,76
1.997	292.858,88
1.998	298.948,36
1.999	283.523,02
2.000	284.203,74
2.001	268.696,71
2.002	312.580,14
2.003	375.909,36
2.004	447.643,43
2.005	531.938,72
2.006	654.438,99
2.007	812.455,83
2.008	1.032.758,26
2.009	1.145.458,34

Fuente: Ministerio de Economía sobre la base de INDEC

**ANEXO III** 

# Gasto Público Consolidado – Sector Público Argentino (1980-1986: miles de pesos; 1987-2009: millones de pesos)

FINALIDAD / FUNCION	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
GASTO TOTAL	1,2	2,7	7,1	32,0	228,4	1.780,4	3.269,2	8,2	35,3	1.081,8	19.759,5	51.372	66.055	74.999	81.935
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	0,2	0,5	1,1	5,3	33,1	256,3	519,6	1,3	5,7	160,0	3.201,3	9.604	12.756	14.608	16.232
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	0,6	1,3	2,7	14,1	111,4	888,3	1.752,9	4,4	18,3	566,6	12.081,8	32.458	41.545	47.979	54.121
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	0,1	0,3	0,5	3,0	26,4	185,8	378,2	1,0	4,1	108,7	2.287,4	5.979	7.986	9.667	10.699
II.1.1. Educación básica	0,1	0,2	0,3	2,0	18,0	122,0	258,6	0,6	2,7	72,3	1.530,1	4.194	5.316	6.462	7.135
II.1.2. Educación superior y universitaria	0,0	0,0	0,1	0,4	3,7	26,9	51,3	0,1	0,7	16,4	359,3	890	1.321	1.683	1.841
II.1.3. Ciencia y técnica	0,0	0,0	0,1	0,3	1,6	14,5	29,0	0,1	0,3	8,5	165,0	388	420	518	600
II.1.4. Cultura	0,0	0,0	0,0	0,1	0,7	5,2	9,0	0,0	0,1	3,3	64,0	167	154	221	274
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	0,0	0,0	0,1	0,3	2,4	17,3	30,3	0,1	0,3	8,2	169,0	339	775	783	848
II.2. Salud	0,1	0,3	0,8	3,9	29,4	207,6	410,3	1,0	4,5	122,5	2.737,9	7.213	9.364	10.965	12.589
II.2.1. Atención pública de la salud	0,0	0,1	0,2	1,2	10,4	74,0	154,7	0,4	1,6	45,3	923,9	2.610	3.671	4.352	4.913
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	0,1	0,2	0,4	2,0	14,5	100,4	192,9	0,5	2,3	61,5	1.398,3	3.382	3.988	4.669	5.140
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	0,0	0,0	0,1	0,6	4,5	33,2	62,8	0,1	0,6	15,7	415,7	1.221	1.705	1.945	2.537
II.3. Agua potable y alcantarillado	0,0	0,0	0,0	0,2	1,7	10,5	18,8	0,0	0,2	4,6	93,0	234	292	495	546
II.4. Vivienda y urbanismo	0,0	0,0	0,1	0,8	5,1	34,9	75,6	0,2	0,7	17,3	460,6	1.021	957	1.111	1.274
II.5. Promoción y asistencia social	0,0	0,1	0,2	0,8	6,7	57,8	105,7	0,3	1,1	37,1	572,6	1.478	1.928	2.591	2.917
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	0,0	0,0	0,1	0,4	4,3	40,8	73,3	0,2	0,8	28,6	381,6	1.057	1.449	1.979	2.204
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	0,0	0,0	0,1	0,3	2,1	14,5	27,7	0,1	0,3	7,4	159,7	329	351	372	377
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	2,5	4,7	0,0	0,0	1,2	31,3	92	128	240	337
II.6. Previsión social	0,2	0,5	0,9	4,3	34,8	327,7	617,4	1,6	6,5	241,6	5.160,7	13.876	17.727	18.642	21.192
II.7. Trabajo	0,0	0,0	0,1	0,6	3,5	27,5	72,2	0,1	0,4	12,7	256,5	1.137	1.320	1.997	2.337
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	1,3	2,1	0,0	0,0	0,5	12,3	43	77	474	614
II.7.2. Asignaciones familiares	0,0	0,0	0,1	0,6	3,3	26,1	70,1	0,1	0,4	12,2	244,2	1.094	1.243	1.523	1.723
II.8. Otros servicios urbanos	0,0	0,1	0,1	0,6	3,9	36,5	74,7	0,2	0,8	21,9	513,2	1.519	1.972	2.510	2.566
III. GASTO PÚBLICO EN SERV. ECONOMICOS	0,3	0,6	1,7	8,5	57,4	417,2	708,8	1,8	8,8	259,0	3.453,9	6.014	6.497	8.039	7.068
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	0,1	0,4	1,5	4,1	26,4	218,7	288,0	0,6	2,5	96,2	1.022,5	3.296	5.258	4.372	4.513

## ANEXO III (continuación)

FINALIDAD / FUNCION	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (2)
GASTO TOTAL	83.784	83.094	88.825	92,493	96,960	95,904	95.788	91.237	110.432	128.385	170.020	213.482	292.536	395.542	494.723
I. FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO	16.133	15.974	16.554	17.620	19.135	17.912	17.275	17.243	20.466	24.800	31.152	38.668	50.092	65.315	82.607
II. GASTO PUBLICO SOCIAL	54.779	54.726	58.004	60.145	61.814	60.915	59.582	61.482	71.923	84.572	106.147	136.202	185.870	247.650	318.265
II.1. Educación, cultura y ciencia y técnica	11.144	11.249	12.617	13.132	13.979	14.162	13.953	13.660	15.347	18.606	25.368	33.714	44.704	61.600	76.491
II.1.1. Educación básica	7.220	7.260	8.305	8.597	9.247	9.466	9.467	9.231	10.011	12.459	16.902	22,220	29.154	40.054	48.565
II.1.2. Educación superior y universitaria	2.177	2.265	2.364	2.526	2.600	2.625	2.568	2.517	2.992	3.328	4.526	6.257	8.417	11.471	15.123
II.1.3. Ciencia y técnica	590	532	638	684	634	582	514	562	762	910	1.191	1.597	2.125	2.745	3.611
II.1.4. Cultura	309	338	353	378	383	409	388	368	412	498	666	857	1.182	1.466	1.995
II.1.5. Educación y cultura sin discriminar	849	854	957	947	1.115	1.080	1.016	981	1.170	1.411	2.083	2.783	3.825	5.864	7.198
II.2. Salud	12.815	12.605	13.335	13.824	14.608	14.113	13.613	13.919	15.980	18.874	23.717	29.552	38.865	52.912	71.152
II.2.1. Atención pública de la salud	4.862	4.831	5.175	5.577	5.997	5.706	5.637	5.811	6.976	8.224	10.333	12.871	16.862	22.620	29.420
II.2.2. Obras sociales - Atención de la salud	5.264	5.319	5.676	5.883	6.113	6.116	5.806	6.028	6.808	8.168	10.401	12.885	16.723	22.727	31.385
II.2.3. INSSJyP - Atención de la salud	2.689	2.455	2.483	2.364	2.498	2.291	2.169	2.080	2.196	2.482	2.983	3.797	5.280	7.564	10.347
II.3. Agua potable y alcantarillado	623	417	501	471	411	307	278	357	452	626	752	1.463	2.427	3.494	5.050
II.4. Vivienda y urbanismo	1.115	1.153	1.363	1.464	1.249	1.081	1.087	754	1.147	1.811	3.524	4.762	5.416	5.546	7.238
II.5. Promoción y asistencia social	2.631	2.858	3.481	3.850	3.847	3.590	3.583	3.817	5.310	6.561	8.913	11.665	14.589	19.077	25.517
II.5.1. Promoción y asistencia social pública	1.920	2.247	2.840	3.208	3.240	3.000	2.952	3.276	4.648	5.754	7.776	10.203	12.673	16.389	21.671
II.5.2. Obras sociales - Prestaciones sociales	372	353	358	345	324	318	411	330	386	445	531	618	795	1.051	1.532
II.5.3. INSSJyP - Prestaciones sociales	339	258	283	297	283	272	220	211	276	361	606	844	1.121	1.636	2.314
II.6. Previsión social	21.618	21.775	21.946	22.249	22.355	22.516	21.871	22.030	24.654	28.273	32.570	42.023	64.258	84.989	109.015
II.7. Trabajo	2.485	2.475	2.521	2.576	2.751	2.721	2.795	4.722	6.382	6.493	6.974	7.364	8.334	10.165	12.835
II.7.1. Programas de empleo y seguro de desempleo	577	719	802	859	850	847	982	3.129	4.630	4.547	4.250	4.129	3.757	3.738	4.344
II.7.2. Asignaciones familiares	1.908	1.756	1.719	1.717	1.901	1.874	1.813	1.593	1.751	1.946	2.724	3.235	4.577	6.427	8.490
II.8. Otros servicios urbanos	2.348	2.193	2.240	2.578	2.614	2.425	2.402	2.224	2.652	3.329	4.328	5.660	7.278	9.868	10.969
III. GASTO PÚBLICO EN SERV. ECONOMICOS	7.090	6.383	6.439	6.680	5.905	4.960	4.649	4.276	9.023	11.406	18.686	24.065	36.717	58.100	64.234
IV. SERVICIOS DE LA DEUDA PUBLICA	5.781	6.012	7.828	8.049	10.106	12.117	14.282	8.236	9.020	7.607	14.034	14.547	19.858	24.477	29.617

<sup>(1):</sup> Sólo se incluye las transferencias de la Administración Nacional a los Fondos Fiduciarios (que forman parte de su financiamiento) y no el total de la ejecución de gastos de los mismos, debido a que no se cuenta con el detalle de los montos y asignación por finalidad-función. (2): Cifras provisionales. Fuente: ASAP en base a datos de la Dirección Nacional de Política Económica, MEFP.