

---



# ¿Es la solución un ajuste en la administración pública nacional?

Angel Vaca \*  
Horacio Cao\*\*

**En algunos círculos se suele dar por hecho un importante incremento del gasto público, que se originaría en una injustificada expansión de la Administración Pública Nacional. Una mirada sobre algunos datos presupuestarios básicos muestra lo errado de esta observación, ya que el incremento de las erogaciones -que en términos de PIB es casi inexistente- se produce en otras fuentes.**

## 1. Introducción

En los últimos días se ha realizado una importante cantidad de declaraciones por parte de consultores, gurúes, economistas, asesores, etc. -en algunos momentos ha sido un verdadero bombardeo mediático- que han sostenido la necesidad de que el ministro Cavallo aplique un ajuste sobre los gastos de funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Según esta visión, en la década de 1990 habría ocurrido un incremento de la burocracia pública nacional, el que -por su volumen y por el incremento del déficit que induce- sería el culpable de impedir la salida de la larga recesión económica.

Sin entrar en discusión sobre temas tan arduos como es el de la relación del gasto público con el ciclo económico, el trabajo que a continuación se presenta tiene el objetivo de analizar las ejecuciones presupuestarias del Gobierno Central para ver si se adecuan a los supuestos de este discurso. Esto es, este escrito tiene pretensiones muy modestas: corroborar la existencia de un incremento en el gasto operativo del estado nacional, si éste no se verifica, el argumento citado en el párrafo anterior no tiene razón de ser, no justificándose la realización de un ajuste clásico sobre sus erogaciones de consumo (remuneraciones, gastos en bienes y servicios).

convertibilidad se estabiliza al tender a equipararse la inflación interna con la de Estados Unidos y al consolidarse el nuevo modelo de estado central luego de las transferencias de servicios a las provincias, las privatizaciones y la desregulación.

Metodológicamente se analizarán cifras absolutas en valores corrientes y en proporción del PIB, en la inteligencia de que este último registro es adecuado para verificar si existió un crecimiento distorsivo del gasto público nacional.

Por último se hace notar que se ha trabajado sobre la base de la Cuenta Ahorro Inversión base Devengado que considera sólo a la Administración Pública Nacional (Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social), por lo que, en este nivel de análisis se trabaja sobre cifras netas de transferencias a provincias. Esta decisión se toma en el entendimiento de que las relaciones fiscales nación/provincias y la asignación de funciones entre los diferentes niveles de gobierno tienen una entidad que amerita estudios que escapen a los límites del presente trabajo. Por otra parte, la operación sobre estos registros involucra acuerdos con niveles subnacionales, no siendo resorte exclusivo de la nación. Esto es, si se busca operar sobre este punto, se debe apelar -además de a la voluntad del ministro Cavallo- al parlamento nacional y a las provincias.



Es particularmente importante, dados los fines de este trabajo, destacar la reducción del peso relativo -en más de un 10%- del gasto de consumo (cuadro N° 2), que involucra remuneraciones y gastos en bienes y servicios no personales; nótese que este guarismo es inferior al que se aplica al pago de intereses de la deuda pública. Esto es, todas las acciones del estado nacional (seguridad, salud, promoción social, justicia, etc.) generan un gasto menor que el que se aplica al pago de los intereses de la deuda pública.

Analicemos ahora el gasto en términos absolutos, comparando los años 1993 y 2000 (cuadro N° 3). Según muestran estos registros, el incremento de las ero-

gaciones se explica fundamentalmente por los intereses de deuda, las prestaciones de la seguridad social, y las transferencias al Sector Privado.

Un punto a resaltar es que el gasto de consumo del estado nacional sólo explica un 11,8 % del crecimiento del gasto en todo el período considerado. Esto significa que ha crecido menos que el PIB y menos que el gasto total del estado nacional, lo que también es válido para las remuneraciones.

Sobre este particular queremos ser especialmente claros. Como todos los que han analizado el estado nacional, sabemos que hay mucho por hacer para desarrollar una organización más transparente y eficaz, pero:

**Cuadro N° 3.** Explicación del incremento del gasto de la Administración Pública Nacional. Años 1993 y 2000. En millones de pesos corrientes y % de explicación

CONCEPTO	1993	2000	Diferencia	Explicación Diferencia/Total*100
- Gastos de consumo	7.875,7	9.233,6	1.357,9	11,8
- Intereses de deuda	2.570,4	9.646,0	7.075,5	61,3
- Prestaciones de la Seguridad Social				
- Otros gastos corrientes	14.174,2	17.498,1	3.323,9	28,8
- Transferencias al Sector Privado	5,2	317,8	312,6	2,7
- Transferencias al Sector Público	3.184,4	4.949,7	1.765,2	15,3
- Transferencias al Sector Externo	6.172,1	4.521,5	-1.650,5	-14,3
GASTOS DE CAPITAL	149,0	73,7	-75,2	-0,7
TOTAL GASTOS	3.552,2	2.987,3	-564,9	-4,9
	37.683,1	49.227,7	11.544,6	100,0

**Cuadro N° 4.** Gasto de Consumo, Remuneraciones, Bienes y Servicios y Otros gastos. Años 1993 a 2000 - En % del total del gasto

Concepto	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gasto de consumo	20.9	22.1	22.6	21.8	20.9	20.1	19.5	18.8
Remuneraciones	15.1	15.9	16.8	16.5	15.4	14.6	14.7	14.6
Bienes y Servicios	5.8	6.2	5.9	5.1	5.4	5.5	4.8	4.1

Fuente: Presupuesto Nacional

1. Dado el ajuste ya realizado, no se puede pensar en fortalecer el estado si se siguen reduciendo los recursos aplicados a este fin.

2. Dada la baja participación del gasto operativo en el gasto total (18,8%), pensar que a partir de operar sobre este registro pueden lograrse efectos sobre los equilibrios fiscales (o más aún, sobre la economía toda), es directamente una fantasía.

Por último, y si bien analizar las causas del déficit excede los objetivos del presente trabajo, algunos registros provisionales parecen mostrar que el principal problema fiscal se origina en los desequilibrios del sistema previsional -hecho notoriamente influido por su reforma- y en la evolución de los pagos en concepto de intereses de la deuda.

Esta situación la podemos plantear idealmente extrayendo el pago de intereses y las prestaciones y contribuciones del sistema previsional. El resultado, si bien ficti-

vos problemáticos. En este sentido cabe acotar que, siguiendo esta forma de cálculo, las erogaciones del año 2000 son inferiores a las del año 1995 (cuadro N° 5).

### 3. Conclusiones

A modo de conclusión, repetimos algunos de los puntos que avalan las cifras expuestas:

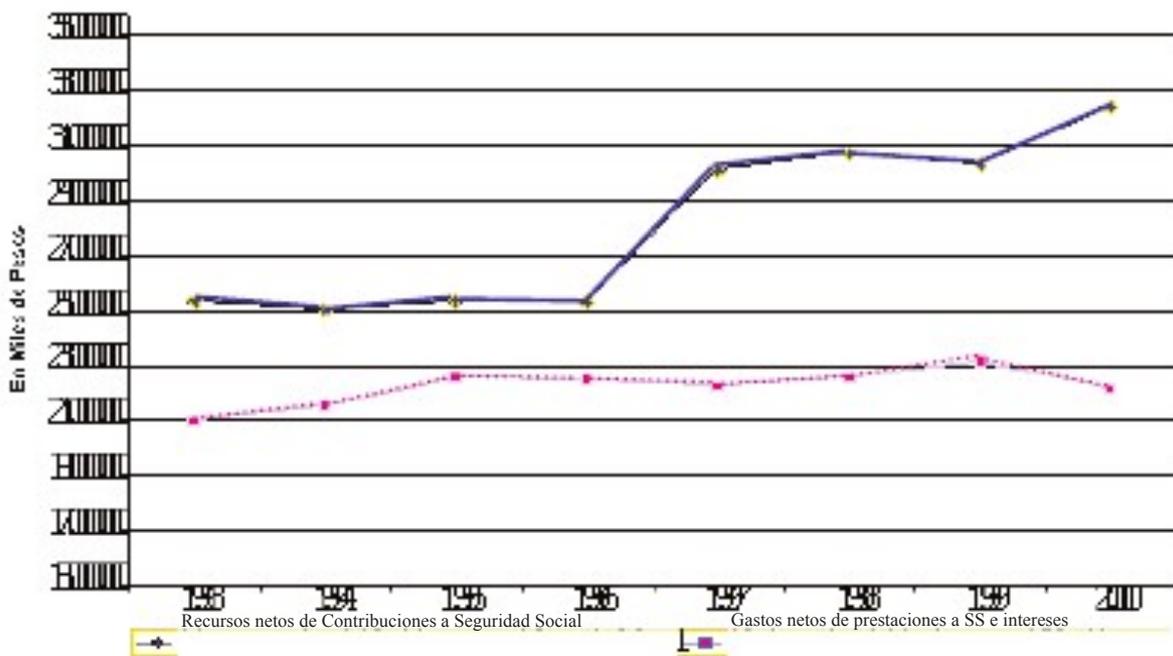
1. El gasto público del nivel nacional ha tenido un desenvolvimiento bastante estable desde el punto de vista del producto.
2. Detrás de esta evolución estable se observan, sin embargo, cambios en su composición interna. En términos proporcionales, han perdido participación los gastos operativos y se han incrementado las erogaciones dirigidas al pago de los intereses y las transferencias al sector privado. En términos absolutos, el incremento del gasto se explica principalmente por los dos rubros citados y por el sistema previsional.

**Cuadro N° 5.** Recursos netos de contribuciones a la Seguridad Social y Gastos netos de prestaciones a la Seguridad Social y de intereses de deuda En millones de \$ corrientes

CONCEPTO	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Recursos Netos de Contrib. a Seguridad Social	25.284							
Gastos netos de Prestaciones a SS e Intereses	20.939	24.991	25.282	25.252	30.043	30.650	30.252	32.369
		21.456	22.518	22.435	22.196	22.489	23.088	22.085

Fuente: Presupuesto Nacional

Administración Nacional  
excluyendo intereses y sistema previsional



la importancia que tienen en este aspecto el sistema jubilatorio y el pago de los servicios de la deuda externa. Estos dos ítems explican más del 90% del incremento del gasto.

funcionamiento del estado (por la sucesión de ajustes) y un efecto menor en el agregado del gasto (por su baja participación en el total: 18,8%).

4. Los gastos de consumo muestran una participación proporcional decreciente. Mayores ajustes en este segmento del gasto son claramente dese-

Para terminar, un ejemplo que permita dar una idea de la magnitud del problema y de lo poco viable de la receta del ajuste sobre los gastos de funcionamiento. Si el objetivo es llegar al déficit cero

---

de los gastos de consumo o, lo que es lo mismo, una cifra superior al monto total de las remuneraciones. Es decir, si se hubieran dejado de pagar todos los sueldos de la APN durante el año pasado, no se hubiera alcanzado a equilibrar el presupuesto.

Cabe acotar que en tal ejercicio ya se hicieron ajustes sobre los gastos de consumo, como fueron los recortes salariales dispuestos por los decretos 430 y 461, los

congelamientos de ascensos y vacantes prescriptos por la ley de Presupuesto, y la reducción de las partidas en bienes y servicios no personales. La licuación de la capacidad operativa del estado, paralela a los magros resultados obtenidos en términos de déficit fiscal, son la consecuencia lógica de tomar decisiones sobre la base de supuestos errados.

Buenos Aires, junio de 2001