



Gasto público, gasto educativo y universitario

Programa de Formación IEC-CONADU, 12 de mayo de 2012



Conceptos básicos sobre presupuesto público

¿Qué es el presupuesto público?

- Es un acto administrativo-legislativo, concretado en una ley donde se autorizan los gastos que se realizarán durante un período determinado, generalmente de un año.
- Es además una herramienta de gestión y programación económica y social del gobierno: contiene metas a cumplir y cuantifica los recursos necesarios para lograrlo.

El Proceso Presupuestario consiste en cuatro grandes etapas.

I) **Formulación del Proyecto de Presupuesto:** corresponde al Poder Ejecutivo (PE) presentar al Poder Legislativo (PL) el Proyecto de Ley para su tratamiento (*en la Ciudad de Buenos Aires la fecha de entrega es el 30 de septiembre*).

II) **Aprobación de la Ley de Presupuesto:** una comisión se encarga de examinar el Proyecto y elevar su dictamen al PL para su votación en general y en particular. Una vez sancionada la Ley ésta pasa al PE.

III) **Ejecución del Presupuesto:** a lo largo de la ejecución se pueden realizar modificaciones al presupuesto para adaptarse a los cambios que pudieran llegar a ocurrir durante esta etapa. Si hay un cambio de finalidades del gasto o un incremento de la autorización total a gastar fijada en el presupuesto deben ser aprobados por el PL.

IV) **Evaluación de la Ejecución:** el PE y PL juzgan el cumplimiento de las disposiciones fijadas en el documento y aprobadas por el PL.

Elementos metodológicos y conceptuales del presupuesto público.

I. Principios Presupuestarios

- ⇒ **Programación:** que exista correspondencia entre recursos y gastos en función de los planes de desarrollo y los planes operativos anuales.
- ⇒ **Universalidad:** que abarque toda la actividad financiera del sector público.
- ⇒ **Unidad:** que incluya los presupuestos de todas las instituciones del sector público.
- ⇒ **Especificación:** que defina el origen de los INGRESOS y destino del GASTO.
- ⇒ **Periodicidad:** que abarque siempre un período de igual duración (1 año).
- ⇒ **Continuidad:** que sea un proceso continuo y sin interrupción.
- ⇒ **Publicidad:** que sea de conocimiento público y se difunda periódicamente.
- ⇒ **Flexibilidad:** que evite rigideces que impidan su eficaz administración.

II. Clasificaciones Presupuestarias

- ✓ Son agrupamientos de los recursos y gastos de acuerdo a diferentes criterios, que se estructuran en base a aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.
- ✓ En la medida en que estos clasificadores organizan y presentan los ingresos y egresos públicos desde diferentes visiones, conforman un sistema de información básico para las necesidades del gobierno.

II. Clasificaciones Presupuestarias

⇒ **Institucional**: ordena las transacciones públicas de acuerdo con la estructura organizativa del sector público y refleja las instituciones y áreas responsables a las que se asignan los créditos y recursos presupuestarios y, consecuentemente, las que llevarán adelante la ejecución de los mismos. Para comparar presupuestos es preciso observar que se refieran al mismo universo institucional.

Ejemplo: administración central, organismos descentralizados, organismos autárquicos y entes de control.

⇒ **Geográfica**: establece la distribución espacial de las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones públicas, tomando como unidad básica de clasificación la división política de la ciudad, la provincia o el país. Comúnmente se utiliza para clasificar los gastos que son perfectamente imputables a una jurisdicción política (por ej: la provincia X, el municipio W o la comuna Z), y al resto de los gastos se indican como indivisibles o no clasificables.

Ejemplo: para conocer el destino geográfico del gasto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se podría utilizar la Clasificación Geográfica en base al nuevo mapa de comunas.

Clasificación de los RECURSOS PÚBLICOS

⇒ **Por rubros:** ordena los recursos según el tipo de la transacción que les da origen (*derecho, tasa, impuesto, venta de servicios, multa, intereses cobrados, donación, venta de bienes o servicios, etc.*).

⇒ **Económica:** identifica la naturaleza económica de los ingresos con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones económicas que generan los ingresos fiscales.

Se obtienen de modo regular o periódico y no alteran de manera inmediata la situación patrimonial del Estado. Incluyen las entradas de dinero que no suponen una contraprestación determinada.

Medios de financiamiento constituidos por préstamos (*del sector privado, público y externo*) o por endeudamiento público (*emisión de títulos, bonos y contratación de empréstitos*).

Clasificación Económica.	
I. RECURSOS CORRIENTES	
Tributarios	* Origen provincial * Origen nacional
No tributarios	* Tasas * Derechos * Alquileres * Multas * Otros
Ventas de bienes y servicios.	* Espectáculos * Otros servicios
Rentas de la propiedad	* Intereses por préstamos y por depósitos * Beneficios por inversiones empresariales
Transferencias corrientes	* Del sec. privado * Del gobierno e instituciones nacionales * Sector externo
II. RECURSOS DE CAPITAL	
Recursos propios	* Venta de activos (tierras, terrenos, edificios, instalaciones)
Transferencias	* De la administración nacional * Recuperación de préstamos (de corto y largo plazo) del sector privado y del público no empresarial.
III. RECURSOS PROVENIENTES DE FUENTES FINANCIERAS	
* Medios de financiamiento constituidos por la disminución de la inversión financiera y el endeudamiento público.	

Se originan en la venta de activos, las transferencias recibidas de otros agentes destinadas a financiar gastos de capital, la venta de participaciones accionarias en empresas y la recuperación de préstamos otorgados con fines de política.

Clasificación del GASTO PÚBLICO

⇒ **Por objeto:** ordena de manera sistemática y homogénea los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo de su actividad. *Ejemplo: Gastos en Personal (permanente, temporario, asignaciones familiares), Bienes de Consumo (alimentos, papelería, elementos de limpieza), Servicios no Personales (energía eléctrica, mantenimiento de vehículos).*

⇒ **Económica:** permite identificar la naturaleza económica de las transacciones que realiza el sector público, con el propósito de evaluar el impacto y las repercusiones que generan las acciones fiscales en la economía.

Detalla la inversión que realiza el sector público y su contribución al incremento de la capacidad instalada de producción. *Ejemplo: inversión real directa (construcciones), transferencias de capital (al sector privado).*

Clasificación Económica.	
I. GASTOS CORRIENTES	
De consumo	* Remuneraciones * Bienes y servicios
Rentas de la propiedad	* Intereses * Derechos sobre bienes tangibles.
Transferencias Corrientes	
Otras pérdidas	
II. GASTOS DE CAPITAL	
De capital	* Inversión real directa (formación bruta de capital fijo; tierras y terrenos)
Transferencias	
III. APLICACIONES FINANCIERAS	
	* Aportes de capital
	* Concesión de préstamos a largo plazo

Ejemplo: amortización de la deuda externa e interna y disminución de otros pasivos.

Define cuánto cuestan los diferentes elementos, insumos y factores que intervienen en la producción de los bienes y servicios que produce el Estado y, en consecuencia, determinar la demanda (consumo) y el valor agregado por el sector público. Incluye también los pagos de jubilaciones y pensiones (prestaciones de la seguridad social), los intereses de la deuda pública (rentas de la propiedad) y los subsidios (transferencias). *Ejemplo: gastos de consumo (bienes y servicios)*

⇒ **Por finalidad o función:** se presenta según la naturaleza de los servicios que las instituciones públicas brindan a la comunidad. Permiten determinar los objetivos generales y cuáles son las acciones a través de las que se estima alcanzarlos, por lo que constituye un instrumento fundamental para la toma de decisiones por el poder político. Las diferentes categorías de la clasificación por finalidad son:

- **Administración Gubernamental:** cumplimiento de funciones tales como la legislativa, justicia, relaciones interiores y exteriores, administración fiscal, control de la gestión pública e información estadística básica.
- **Servicios de Defensa y Seguridad:** Defensa Nacional, mantenimiento del orden público interno y en las fronteras, costas y espacio aéreo y acciones relacionadas con el sistema penal.
- **Servicios Sociales:** prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación, cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda, agua potable, alcantarillado.
- **Servicios Económicos:** apoyo a la producción de bienes y servicios significativos para el desarrollo económico (*energía, combustibles, minería, comunicaciones, transporte, ecología y medio ambiente, agricultura, industria, comercio y turismo*). Esta clasificación comprende acciones de fomento, regulación y control del sector privado y público.
- **Deuda pública - Intereses y Gastos:** atención de gastos e intereses de la deuda interna y externa.

⇒ **Por fuente de financiamiento:** identifica el gasto según el tipo de recursos que se utilizan para financiarlo.

Ejemplo: recursos propios, recursos afectados por alguna normativa, recursos de libre disponibilidad, provenientes del endeudamiento externo o interno o de donaciones del exterior o internas.

⇒ **Por categoría programática:** implica la asignación de recursos financieros de cada uno de los Programas que se ejecutan en las instituciones de la administración pública. Los programas se pueden clasificar en dos clases: los de **funcionamiento**, que son los destinados a producir servicios (conformados por actividades), y los de **inversión**, que son los destinados a producir bienes de capital (conformados por diversos proyectos y obras). El cálculo primario de los recursos requeridos se realiza a nivel de actividad u obra a los que están destinados. La identificación de cada acción programática se logra indicando:

•**Programa:** instrumento destinado a cumplir alguna de las funciones del Estado, el mismo debe fijarse objetivos o metas, cuantificables o no, que se cumplirán a través de la interacción de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados.

•**Subprograma:** proviene de la división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución de los mismos. También pueden tener asignados objetivos o metas específicos.

•**Actividad:** es la división más reducida de cada una de las acciones que se llevan a cabo dentro de cada programa.

•**Proyecto:** conjunto de obras realizadas dentro de un programa o subprograma de inversión para la formación de bienes de capital constituidos por la unidad productiva capaz de funcionar en forma independiente. Ejemplo: una ruta, un hospital, una escuela, etc.

•**Obra:** Se entiende por obra una parte o etapa de la construcción de un bien de capital específico que forma parte de un proyecto completo.

* Ahorro-Inversión-Financiamiento (AIF)

✓ Esquema que permite observar el impacto que tienen las operaciones financieras del gobierno en la economía.

✓ La cuenta AIF surge de relacionar la clasificación económica de los recursos públicos con la clasificación económica de los gastos públicos, permitiendo determinar diferentes tipo de resultados:

- **Resultado Económico:** recursos corrientes menos gastos corrientes.
- **Resultado Primario:** recursos totales (corrientes + de capital) menos gasto primario (*gastos totales menos intereses de la deuda*).
- **Resultado Financiero:** recursos totales menos gastos totales.

✓ Los mismos pueden derivar en:

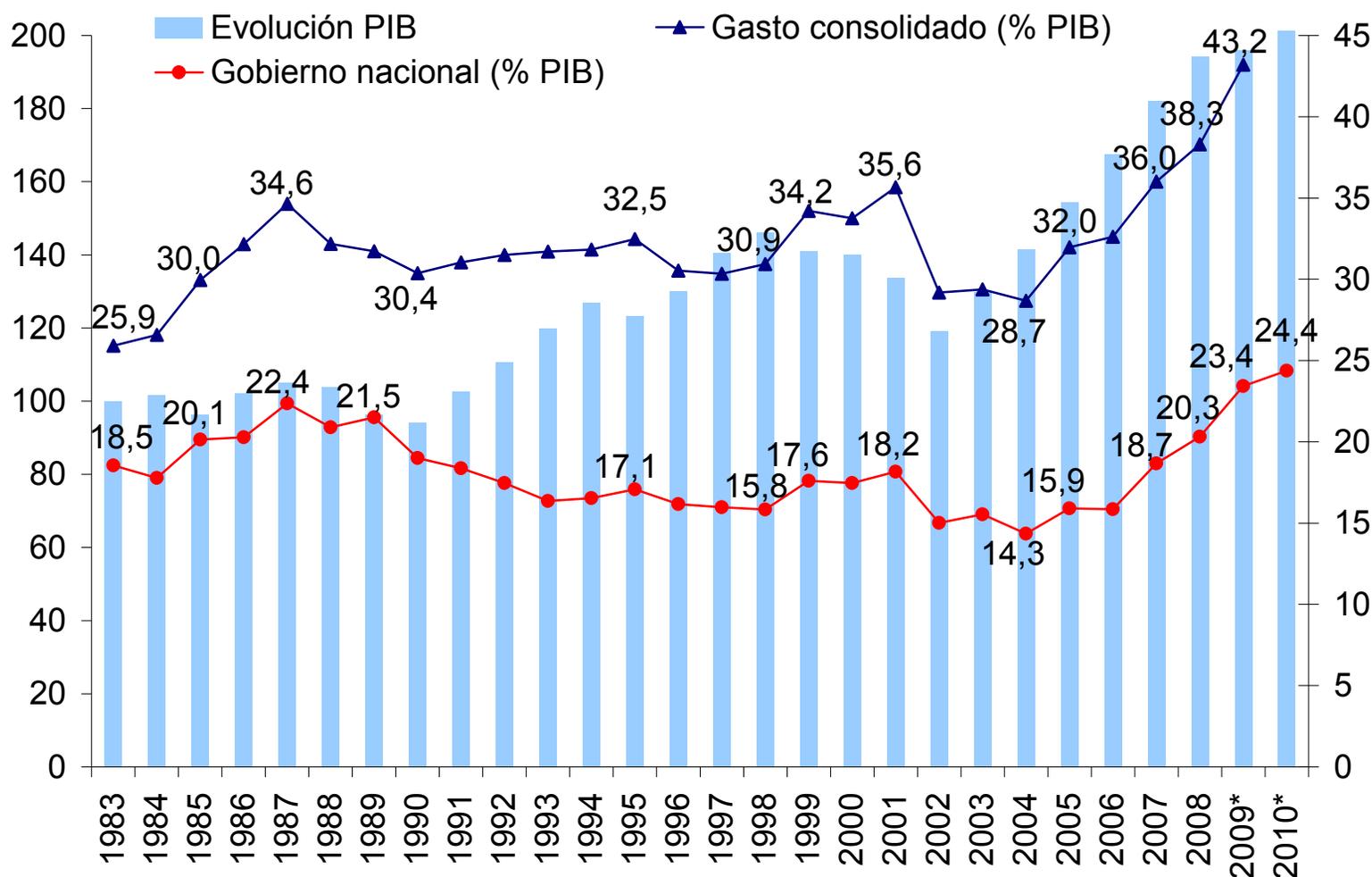
- SUPERÁVIT = ingresos > gastos
- DÉFICIT = gastos > ingresos

CONCEPTO
I) Ingresos Corrientes
II) Gastos Corrientes
Gastos de Consumo
Transferencias
III) Intereses de la deuda
Otros Gastos Corrientes
IV) Resultado Económico (I-II)
V) Recursos de Capital
VI) Gastos de Capital
Inversión Real Directa
Otros Gastos de Capital
VII) Recursos Totales (I+V)
VIII) Gasto Primario (II - III + VI)
VIII) Resultado Primario (VII - VIII)
IX) Gastos Totales (II+VI)
X) Resultado Financiero (VII - IX)
XI) Fuentes Financieras
XII) Aplicaciones Financieras

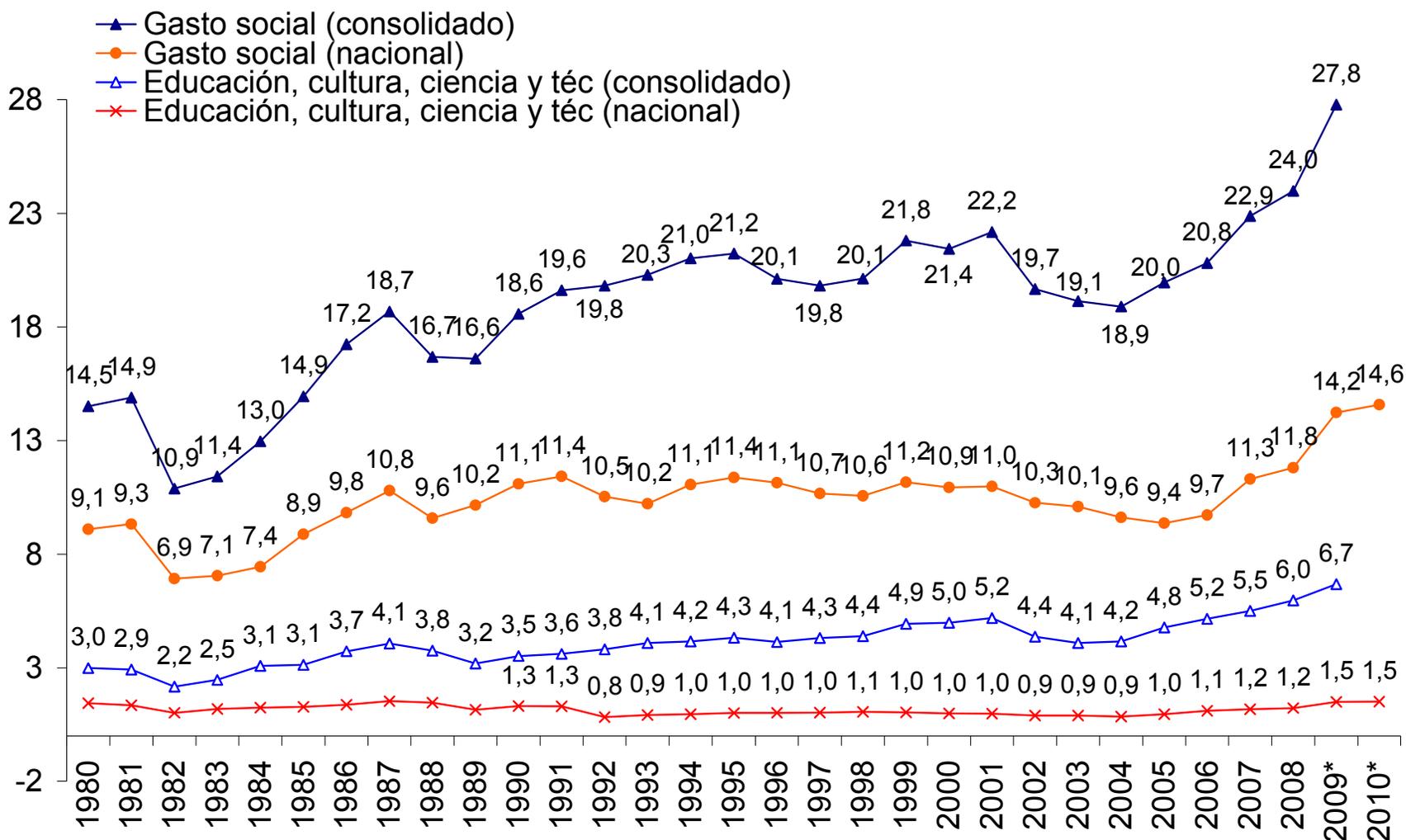


Evolución y composición del gasto desde la recuperación democrática

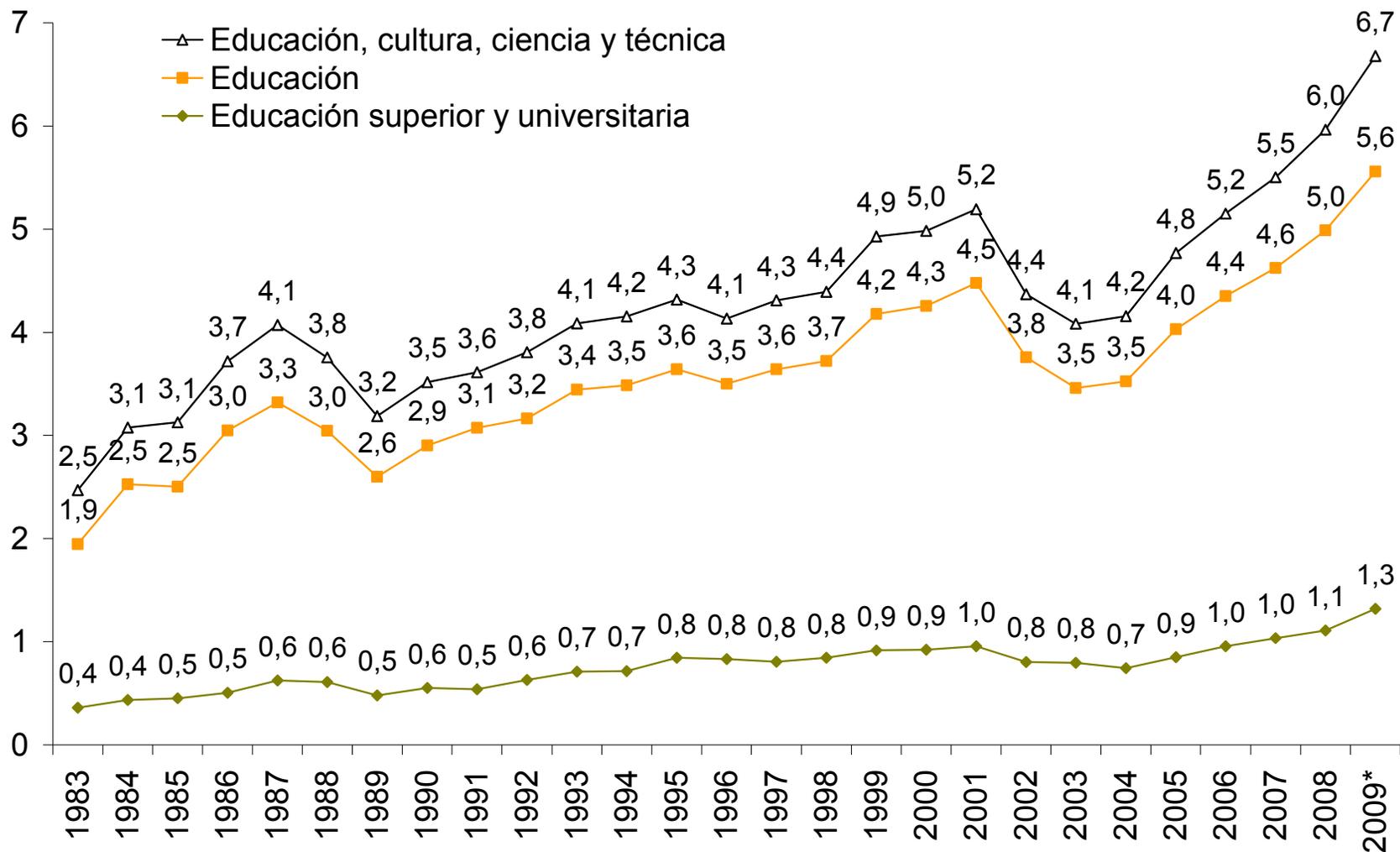
Evolución del Producto Interno Bruto (1983=100) y peso del gasto público consolidado y del gasto de la administración nacional sobre el PIB (en porcentajes), 1983-2010



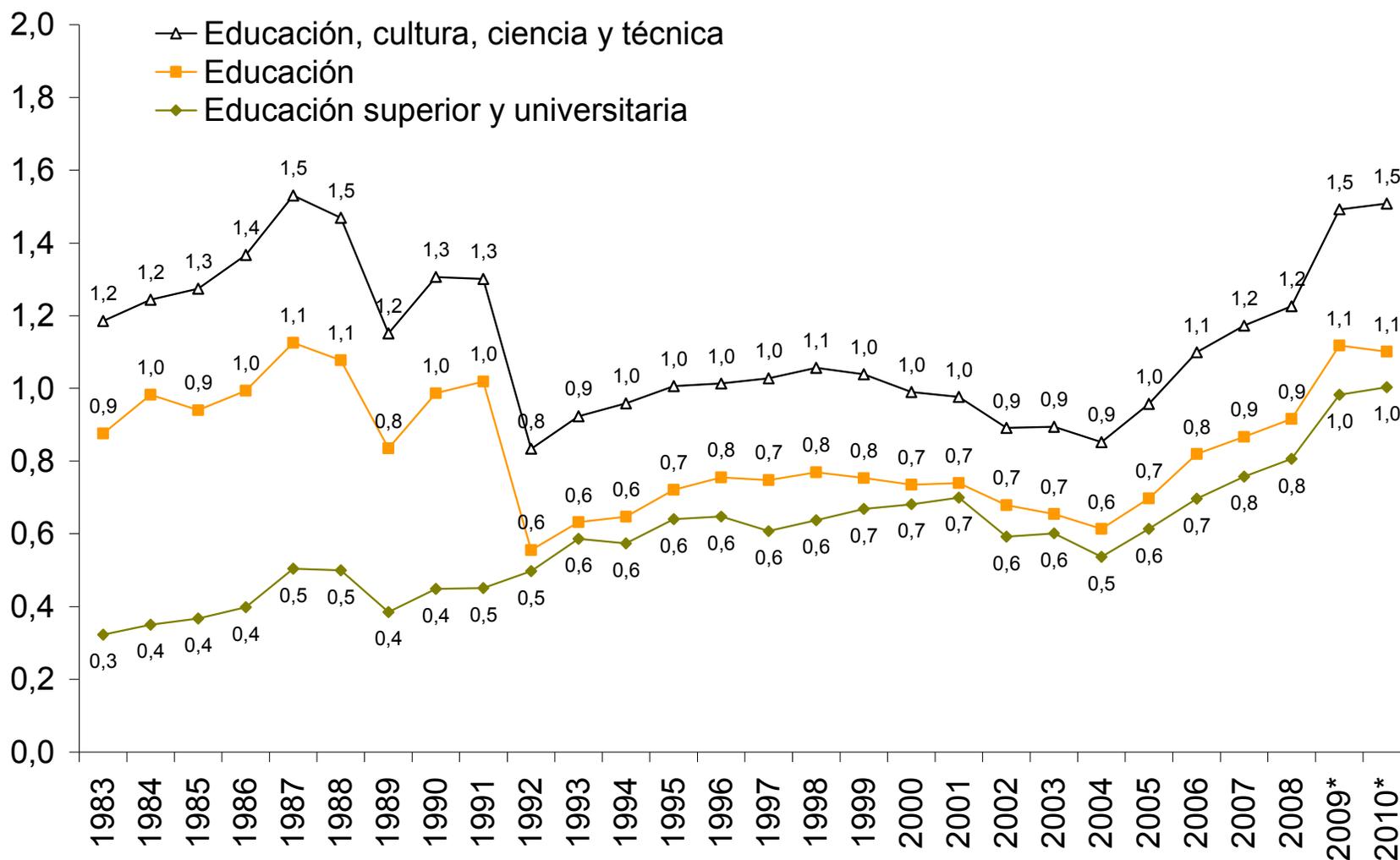
Gasto social y gasto en educación, cultura, ciencia y técnica como porcentaje del PIB, 1980-2010



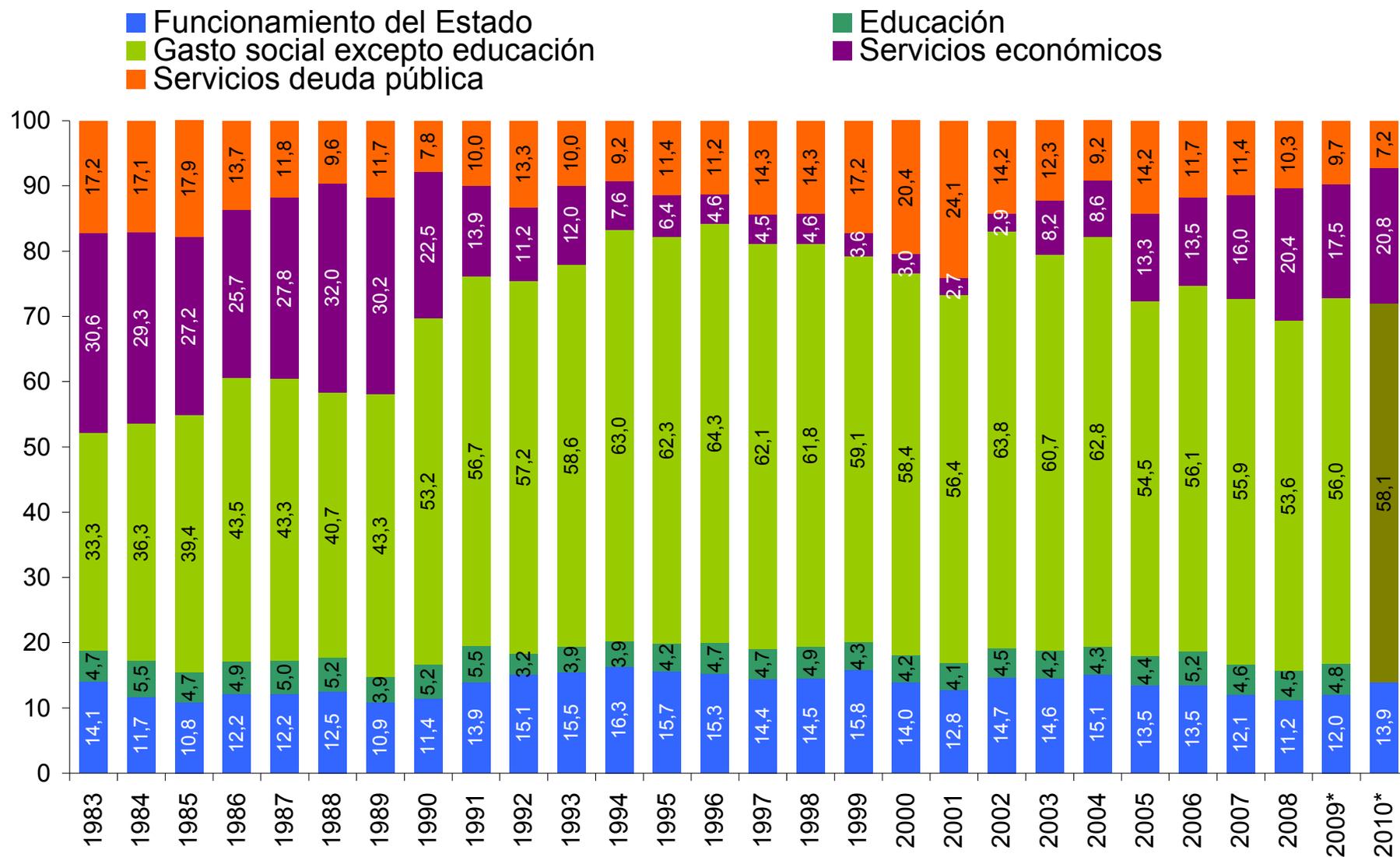
Gasto consolidado en educación, cultura, ciencia y técnica, en educación y en educación superior y universitaria como porcentaje del PIB, 1983-2010



Gasto nacional en educación, cultura, ciencia y técnica, en educación y en educación superior y universitaria como porcentaje del PIB, 1983-2010



Composición del gasto público del gobierno nacional, según finalidad, 1983-2010



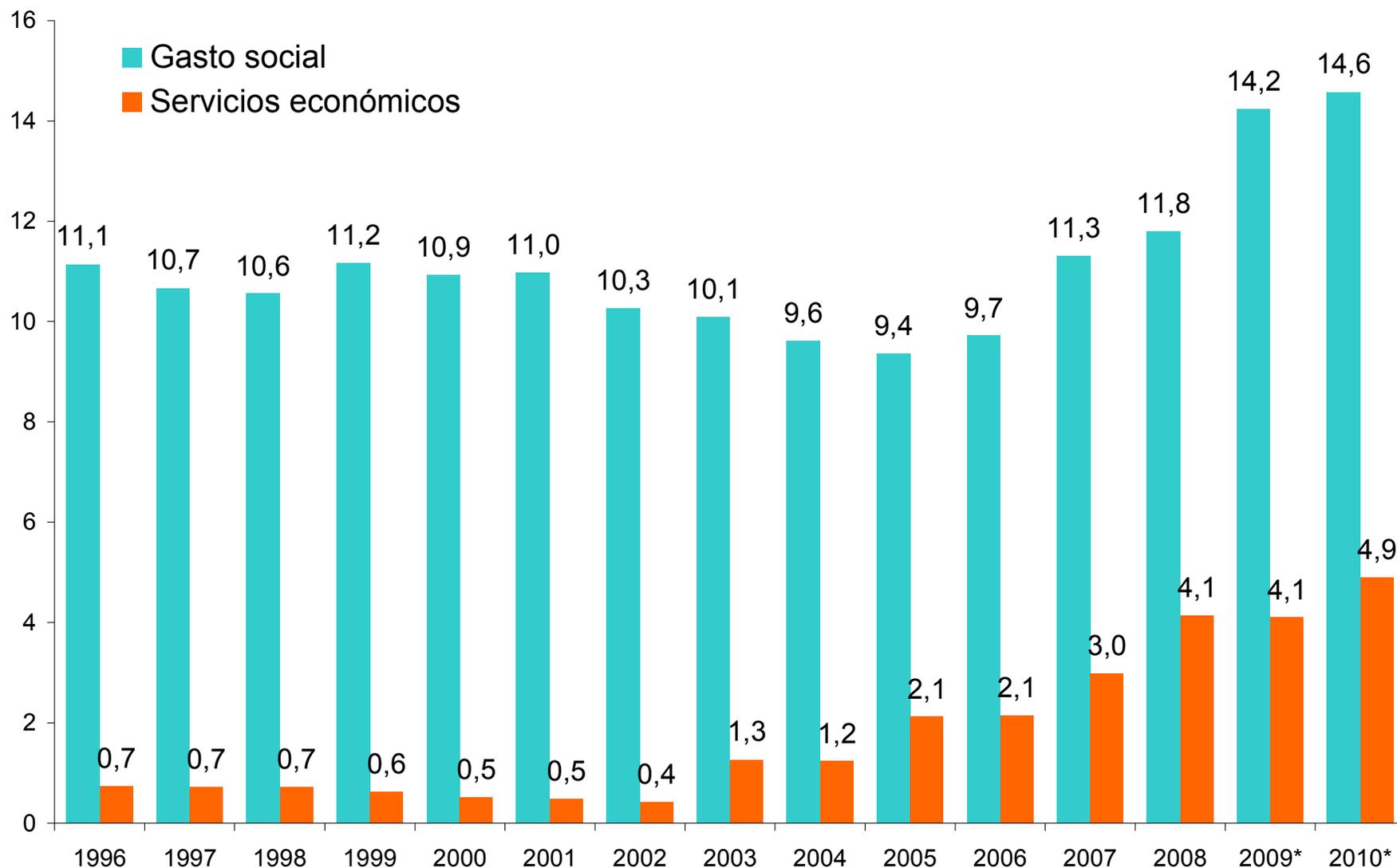
Gasto del gobierno nacional por finalidad y función, acumulado al tercer trimestre 2010-2011

Denominación	En millones de pesos		Diferencias nominales	Diferencias reales
	III - 2010	III - 2011	%	%
ADMINISTRACION GUBERNAMENTAL	16,127.10	20,370.20	26.3%	2.3%
SERVICIOS DE DEFENSA Y SEGURIDAD	13,348.50	16,549.20	24.0%	0.4%
SERVICIOS SOCIALES	130,077.20	173,419.90	33.3%	8.0%
Salud	7,832.00	10,105.20	29.0%	4.5%
Promoción y Asistencia Social	5,059.70	6,099.30	20.5%	-2.3%
Seguridad Social	91,812.20	122,252.70	33.2%	7.9%
Educación y Cultura	14,708.50	21,575.80	46.7%	18.8%
Ciencia y Técnica	3,282.00	4,324.70	31.8%	6.8%
Trabajo	1,635.30	2,062.20	26.1%	2.2%
Vivienda y Urbanismo	3,732.80	3,773.00	1.1%	-18.1%
Agua Potable y Alcantarillado	2,014.70	3,227.00	60.2%	29.8%
SERVICIOS ECONÓMICOS	43,306.80	63,334.00	50.1%	18.5%
Energía, Combustibles y Minería	18,502.10	31,630.90	71.0%	38.5%
Comunicaciones	1,704.50	1,932.00	13.3%	-8.2%
Transporte	17,247.00	24,845.40	44.1%	16.7%
Ecología y Medio Ambiente	412.2	963.4	133.7%	89.3%
Agricultura	3,511.70	2,405.00	-31.5%	-44.5%
Industria	396.2	562	41.9%	14.9%
Comercio, Turismo y Otros Servicios	372	905.4	143.4%	97.2%
Seguros y Finanzas	61.1	90	47.3%	19.3%
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	17,245.40	19,956.30	15.7%	-6.3%
TOTAL	219,004.90	293,629.50	34.1%	8.6%

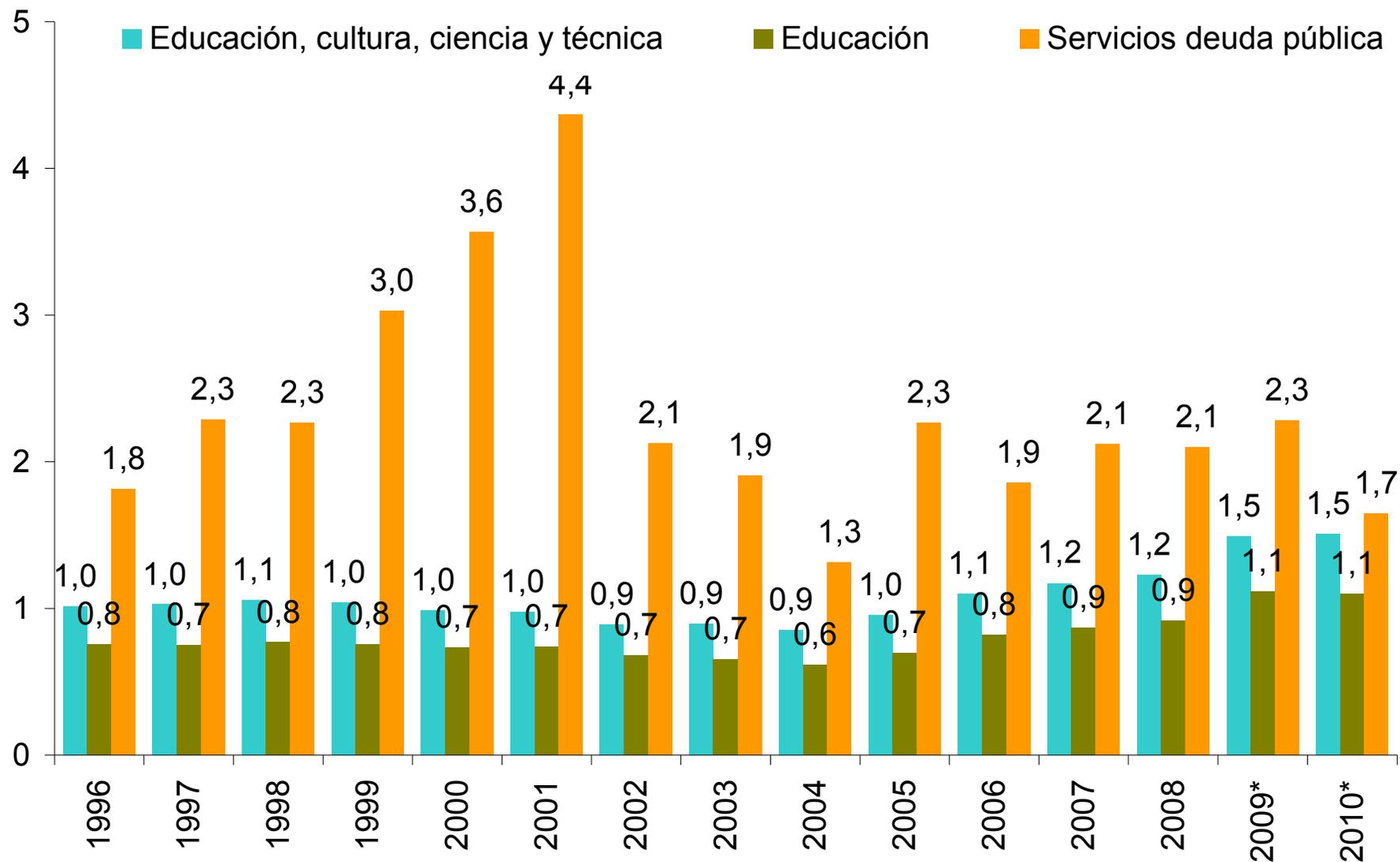


Gasto total y gasto educativo en los noventa y en la posconvertibilidad

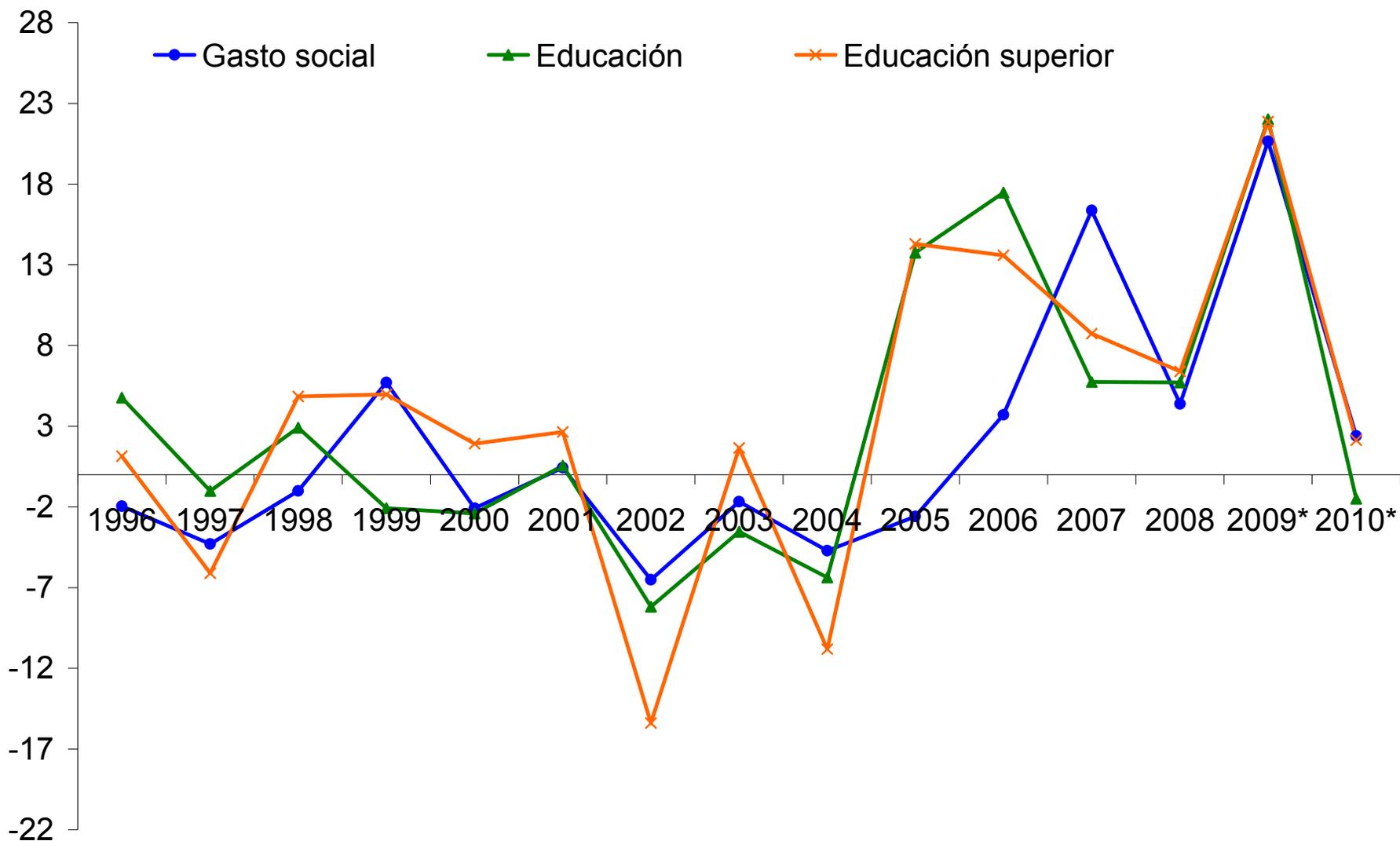
Gasto social y gasto en servicios económicos como porcentaje sobre el PIB, 1996-2010



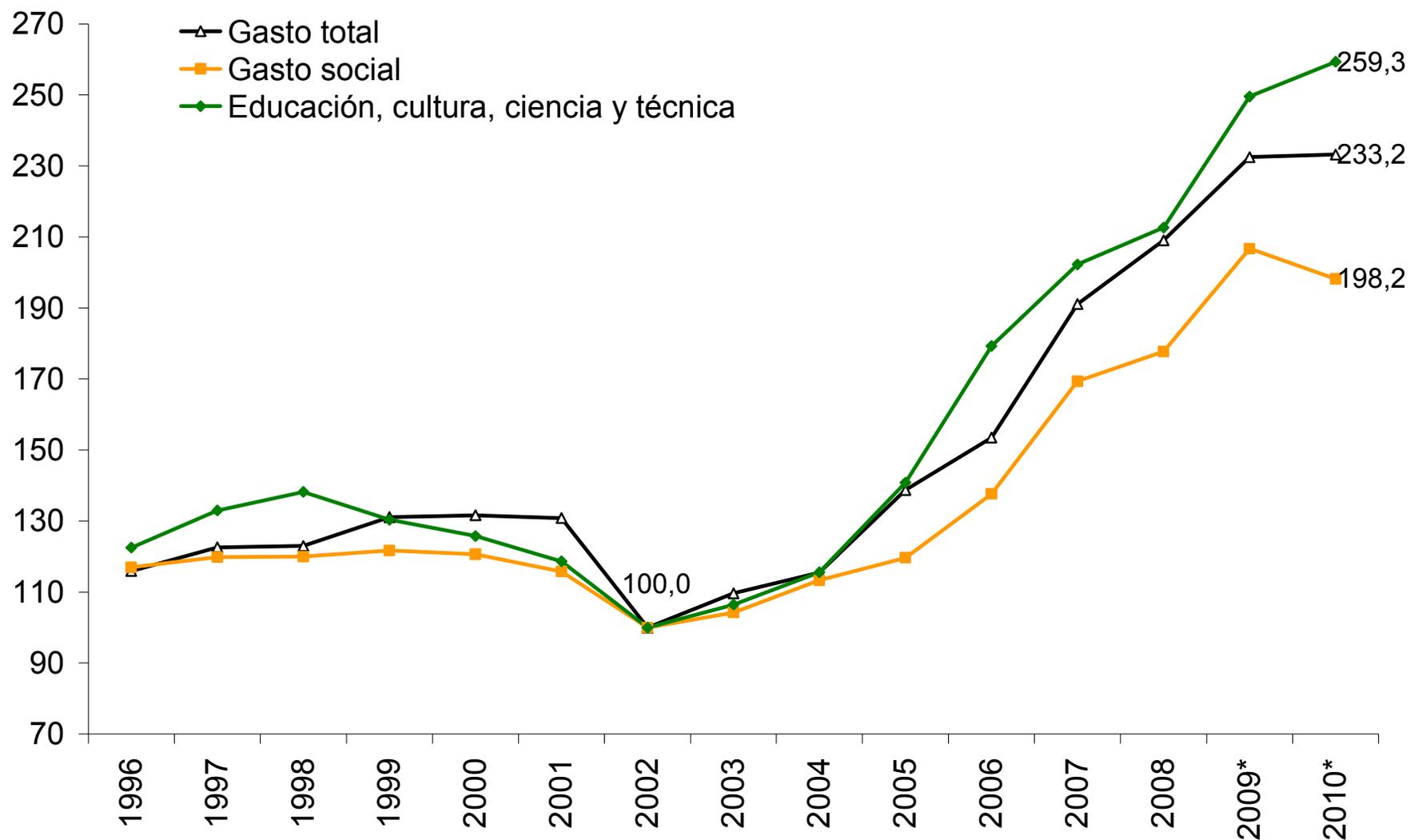
Gasto educativo versus intereses de la deuda pública (en % sobre PIB), 1996-2010



Variación del gasto social y del gasto educativo del gobierno nacional como porcentaje sobre el PIB, 1996-2010



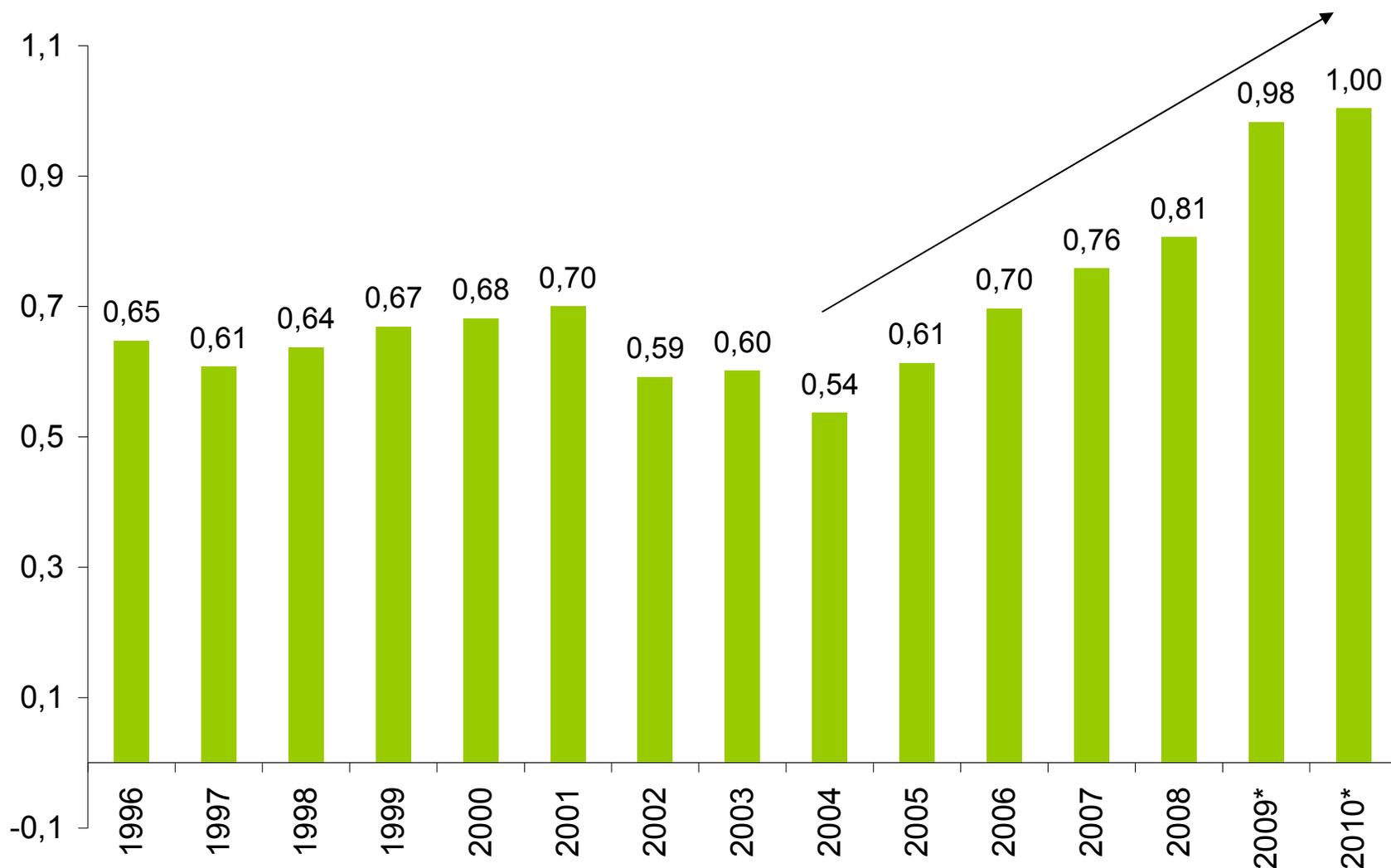
Evolución del gasto total, el gasto social y el gasto en educación, cultura, ciencia y técnica del gobierno nacional en \$ constantes, 1996-2010



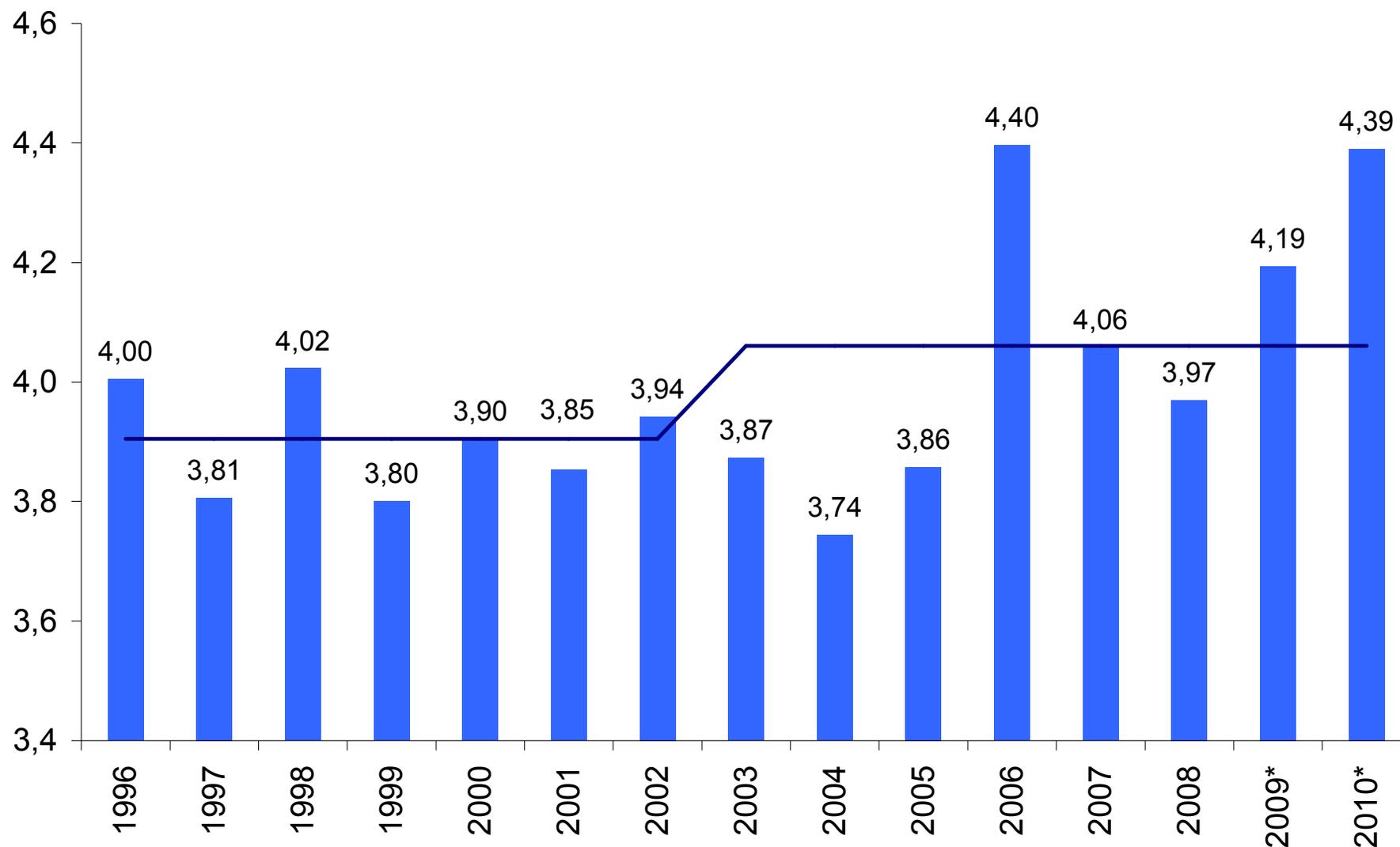


Gasto universitario

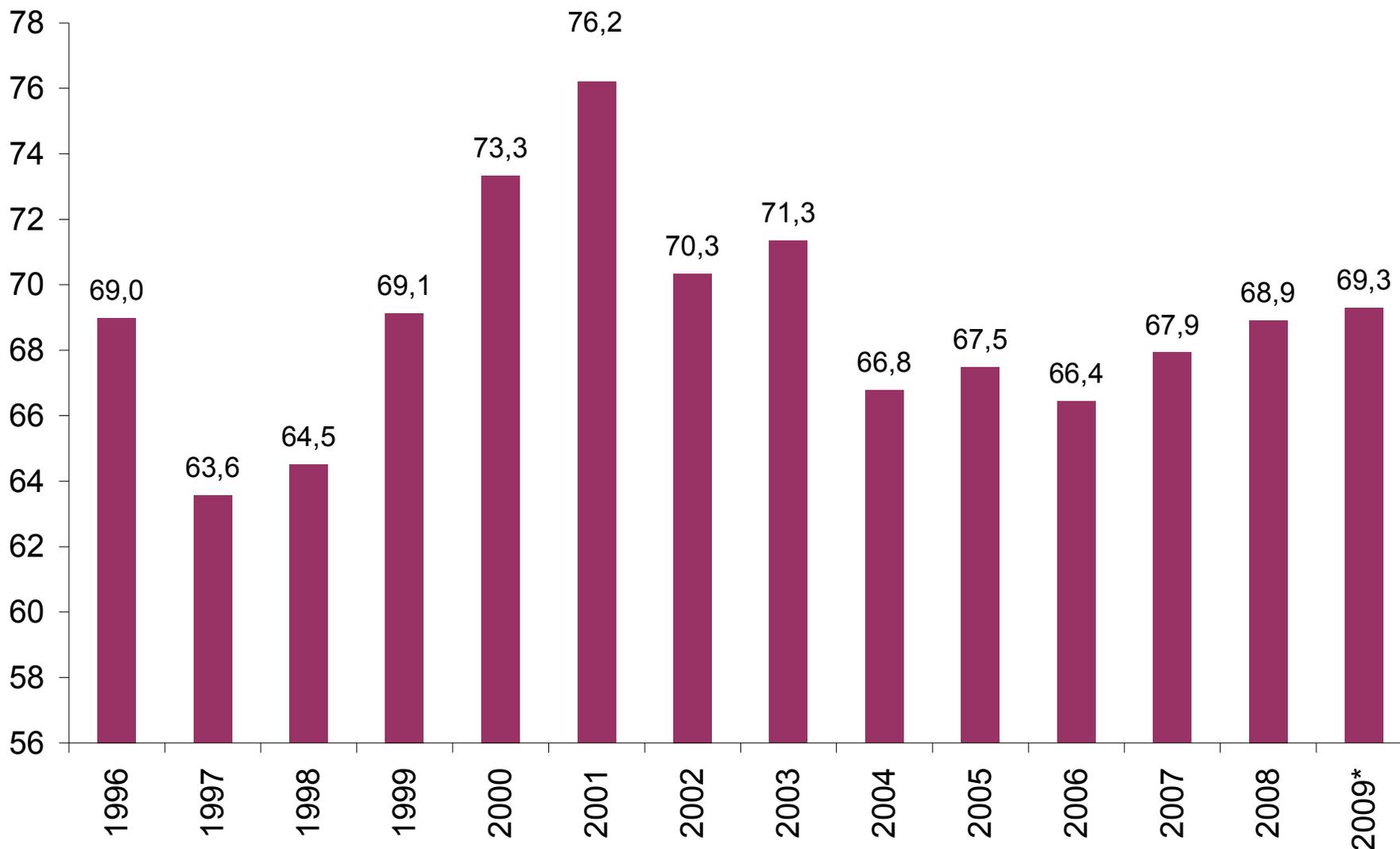
Prioridad macroeconómica del gasto en educación superior (% sobre PIB), 1996-2010



Prioridad fiscal del gasto en educación superior (% sobre gasto total), 1996-2010



El gasto en educación superior en el contexto de la LFE (% sobre gasto en educación, ciencia y técnica), 1996-2010



Evolución del gasto en educación superior en \$ constantes (1996=100), 1996-2010

