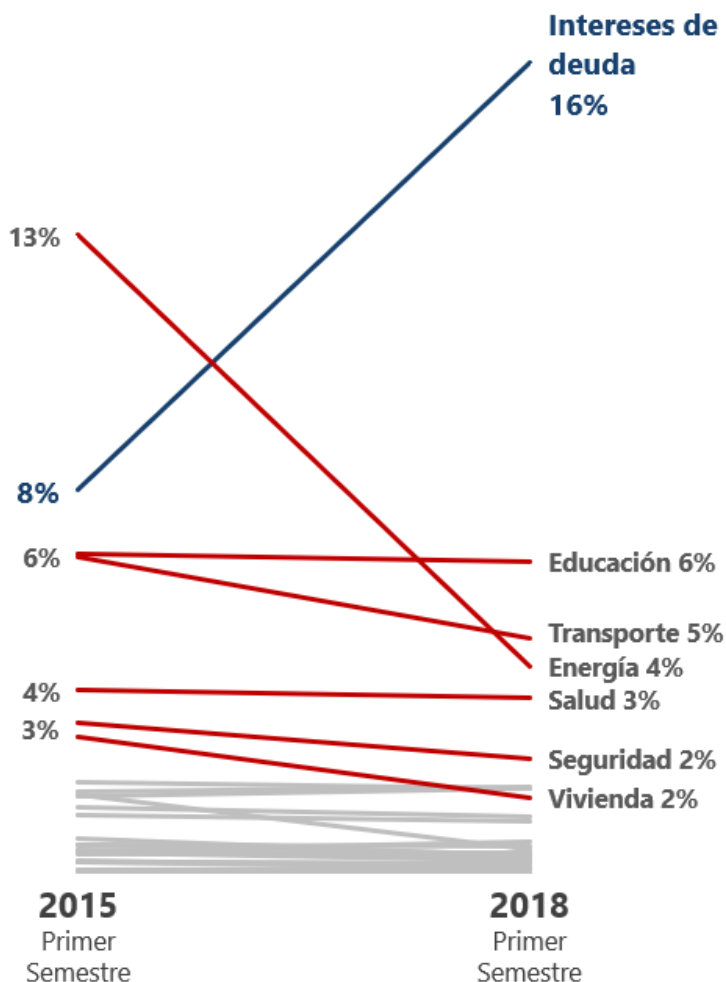


En los últimos años se han producido tres importantes cambios en el presupuesto público. Uno ha sido el fruto de una política deliberada, otro una consecuencia del modelo macroeconómico y el tercero un intento posiblemente exitoso de inducir una crisis que lleve a reformas estructurales.

En el primer caso hablamos del ajuste en las tarifas a los servicios públicos (principalmente energía, gas y transporte), que implicó un notable incremento en el precio final que pagan los consumidores[1]. De este modo, **la participación del gasto en energía y gas pasó de explicar el 13% del presupuesto público durante el primer semestre de 2015 a solo el 4% para el primero de 2018.**

En segundo lugar, la apertura irrestricta del mercado de cambios al comienzo de la gestión Cambiemos expuso a la economía nacional a un panorama externo incierto e inestable. En un escenario en que no se cuenta con la capacidad de generar las divisas necesarias para compensar la demanda de dólares, la apertura requería un abrupto ajuste en el gasto externo que el Gobierno intentó evitar iniciando un acelerado proceso de endeudamiento (ver [acá](#), [acá](#), [acá](#) y [acá](#)).

Así, **el crecimiento en los pasivos públicos dio paso a una creciente incidencia de los intereses de deuda por sobre la mayoría de las partidas del gasto público. En estos últimos tres años, su participación se llegó a duplicar**, colocándose en segundo lugar luego del principal componente del presupuesto público, la seguridad social.



Los intereses de deuda duplicaron su participación entre 2015 y 2018

En % del gasto total devengado en cada semestre

Nota: se omite la línea de Seguridad Social ya que su incidencia supera el 40% y no permite visualizar el resto de las funciones. Entre 2015 y 2018 pasó del 43% al 50%

Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a Ministerio de Hacienda

El tercer componente que logró ganar participación, aunque en menor medida que los intereses de la deuda, fueron las partidas que integran la seguridad social. Si bien en parte se debió a los efectos de la Ley de Movilidad jubilatoria “heredada” del gobierno anterior, los cambios más relevantes se producen con la incorporación del pago de juicios previsionales mediante lo que el gobierno denominó “Reparación Histórica”.

Como ya mencionamos en el [Informe de Coyuntura de Junio](#), **las consecuencias de este programa se extienden más allá del corto y mediano plazo, e inducen al consumo casi completo del Fondo de**

Garantía de la Seguridad Social.

Con estas proyecciones sobre la seguridad social sobre la mesa es que el gobierno intentará impulsar en 2019 una reforma previsional. Aumento de la edad jubilatoria, incremento en la cantidad mínima de años de aportes, nuevas reglas (mucho más austeras) de movilidad y cambios en el tipo de administración del sistema conforman un sombrío programa de reforma que se discutiría el año que viene.

Y mientras tanto en 2018: más intereses y más subejecución de programas sociales

El presupuesto nacional está compuesto por más de 500 programas, los cuales se agrupan en 5 finalidades de gasto. La principal de ellas es Servicios Sociales.

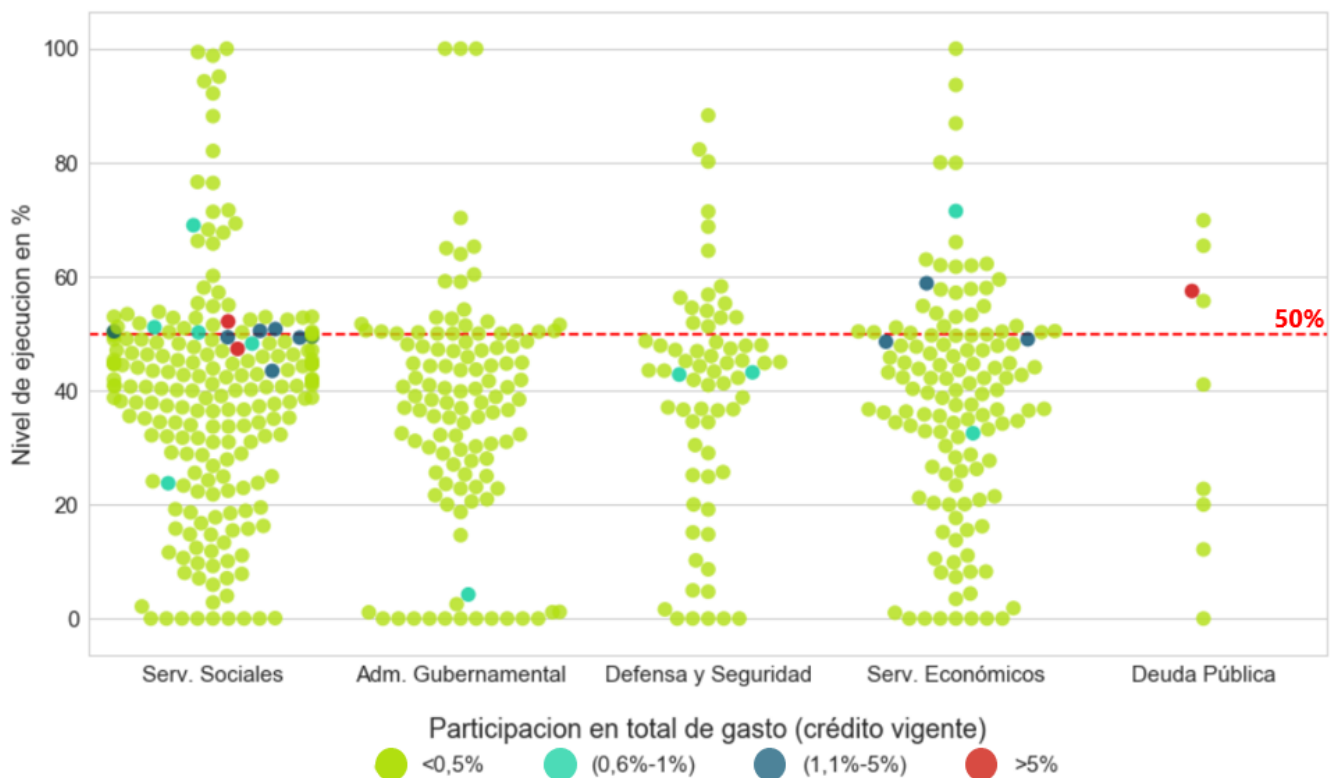
Si analizamos cada uno de estos programas en términos de su grado de ejecución (esto es, la relación entre lo que se lleva gastado y el presupuesto anual de cada partida) se destaca que, en la primera mitad de 2018, el 70% de los programas sociales se encuentran subejecutados. Esto se debe a que, transcurrida la mitad del año, se ejecutaron menos de la mitad de los presupuestos de cada partida.

Esta situación también ocurre en el resto de las finalidades. Las de Administración Gubernamental, Defensa y Seguridad y Servicios Económicos presentan alrededor del 75% de los programas subejecutados. En el caso de Deuda Pública solo la mitad de los programas se encuentra en esta situación. Sin embargo, el programa para pago de los intereses de la deuda pública concentra el 99% del gasto en esta finalidad, y cuenta con un adecuado ritmo de ejecución del 57%[\[2\]](#).

De este modo, queda claro que este rubro comienza a ser la prioridad dentro del presupuesto nacional. El cronograma de pagos de los intereses se cumple a costa de la subejecución de partidas del resto de las finalidades.

El 70% de los programas sociales está subejecutado

Porcentaje de ejecución sobre el crédito vigente por programa y finalidad, primeros 6 meses de 2018



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a Ministerio de Hacienda

En particular, **resultan llamativos los grados de subejecución del gasto social**, sobre todo entendiendo que mayormente corresponde a pagos de programas de transferencias de ingresos (programas de promoción y asistencia social, jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares) y en menor

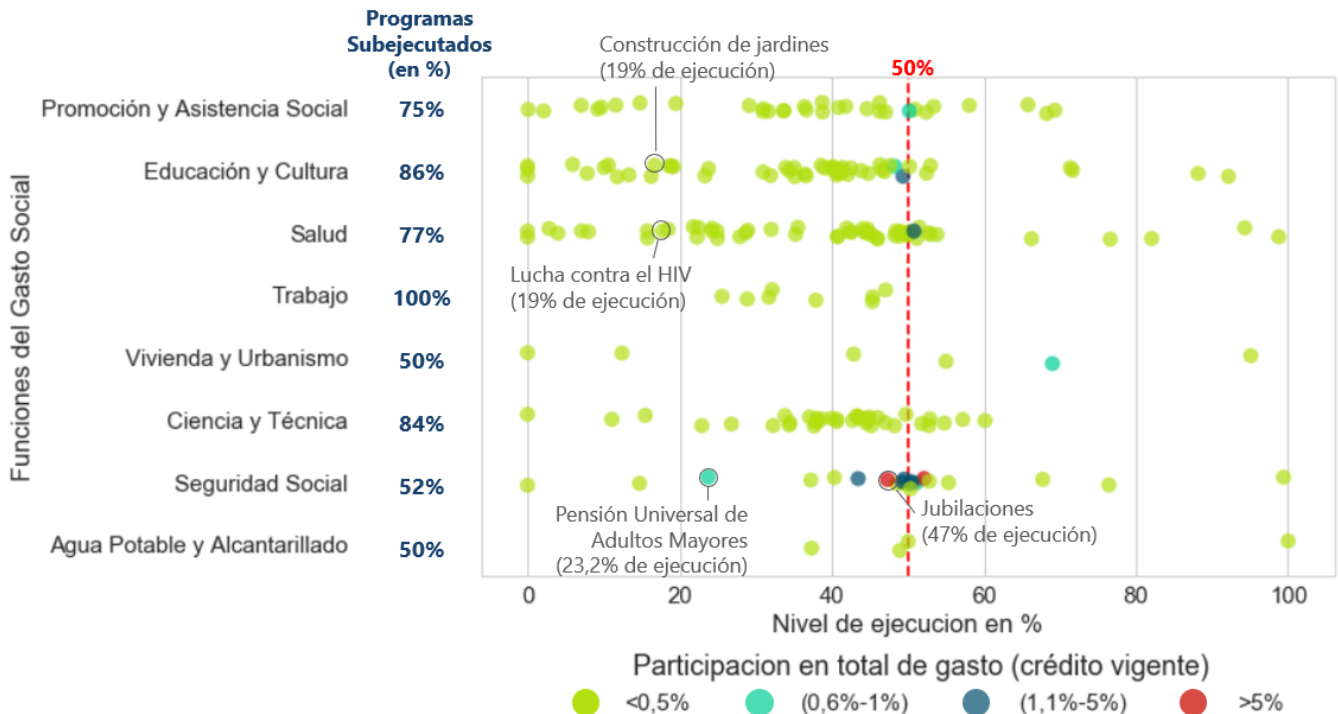
medida a sueldos (hospitales nacionales, investigadores de CONICET, universidades nacionales). Son todas estas partidas que se devengan mensualmente, sin una marcada estacionalidad en su ejecución.

En el detalle que se observa a continuación queda claro que en muchos casos el grado de ejecución se encuentra muy lejos del 50% (valor de referencia para los primeros 6 meses del año). Es el caso de muchos programas de Salud, Educación y Cultura y Promoción Social.

En particular se destacan algunos casos **como la construcción de jardines y el programa de lucha contra el HIV, que presentan una ejecución inferior al 20% de su presupuesto anual**. Entre los programas más importantes por su magnitud, resulta preocupante la subejecución de la Pensión Universal para Adultos Mayores, que en los primeros 6 meses ejecutó solo el 23% del presupuesto anual.

Educación, Trabajo y Ciencia y Técnica tienen a más del 80% de sus programas con subejecución

Porcentaje de ejecución sobre el crédito vigente por programa y función de gasto social, primeros 6 meses de 2018



Fuente: Instituto de Trabajo y Economía en base a Ministerio de Hacienda

En definitiva, estos datos sugieren un aspecto central de los procesos de endeudamiento público. A medida que se acumula un peso creciente de pasivos, los intereses asociados a esta deuda comienzan a dominar la prioridades del gasto público, limitando las capacidades del gobierno para responder a necesidades básicas de la población.

[1] El aumento en el costo de los servicios permitió reducir subsidios y al mismo tiempo, incrementar notablemente la rentabilidad de las empresas prestadores de esos servicios.

[2] A diferencia del resto de las finalidades, los intereses tienen una estacionalidad particular que viene dada por el cronograma de vencimientos, por lo que resulta difícil identificar una situación de sub o sobre ejecución a

partir del grado de avance del devengado respecto al año fiscal.