



Estudio de rigideces presupuestarias de la Administración Nacional

2010 a 2021

Director General
Marcos Makón

Dirección de Análisis Presupuestario

Analistas
María Laura Cafarelli – Ariel Melamud

27 de diciembre de 2021

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	3
Marco conceptual.....	4
Marco metodológico	6
Rigideces que surgen de la naturaleza del gasto	6
Rigideces que surgen por afectaciones de recursos.....	8
Evolución de los gastos según su rigidez 2010 a 2021.....	10
Gastos con rigidez alta.....	13
Gastos con rigidez media.....	14
Gastos flexibles.....	16
Evolución de los gastos según afectación del recurso 2010 a 2021.....	17
Evolución de los gastos según su rigidez y nivel de afectación de recursos 2010, 2015 y 2021.....	17
Referencias bibliográficas.....	19

Índice de cuadros

Cuadro 1. Conceptos del gasto según su rigidez	8
Cuadro 2. Fuentes de financiamiento según su afectación	10
Cuadro 3. Fuentes de financiamiento sin afectación.....	10
Cuadro 4. Evolución de los gastos con rigidez alta.....	13
Cuadro 5. Evolución de los gastos con rigidez media.....	15
Cuadro 6. Evolución de los gastos flexibles.....	16
Cuadro 7. Gastos según su rigidez y afectación del recurso	18

Índice de gráficos

Gráfico 1. Gastos según su rigidez en términos del PIB.....	11
Gráfico 2. Gastos según su rigidez en términos del total.....	12
Gráfico 3. Gastos según afectación del recurso en términos del total.....	17

Resumen Ejecutivo

El presente informe analiza el grado de rigidez del presupuesto de la Administración Nacional durante los ejercicios 2010 a 2021, a partir de una metodología de clasificación de los gastos elaborada por la OPC. Por un lado se analiza la rigidez del gasto según su naturaleza, y por el otro, la afectación de los recursos a un determinado gasto según su fuente de financiamiento. Al relacionar ambos conceptos, es posible identificar aquellos gastos menos rígidos que son financiados con recursos de libre disponibilidad, o bien determinar la cantidad de recursos que le quedan al Estado luego de descontar los gastos rígidos y los recursos con una afectación alta, lo que se conoce como “espacio fiscal”.

Durante el período analizado los gastos rígidos, mayoritariamente compuestos por las jubilaciones y pensiones, remuneraciones al personal, intereses de la deuda, asignaciones familiares, entre otros, implican alrededor de dos tercios de los gastos totales (66,9%), con máximos de 80,0% en 2019 y mínimos de 57,9% en 2014. Alrededor del 20% del gasto se considera con rigidez media (subsidios a la energía y transporte, programas sociales, servicios no personales, entre otros) en tanto el grupo con menor participación, lo constituyen las erogaciones flexibles (13,2%) (gastos de capital, transferencias a provincias, bienes de consumo, entre otros). El componente del gasto con rigidez alta no sólo representa la mayor proporción del gasto total, sino que también ha sido el que ha tenido mayor dinamismo en el período analizado. Explica el 84,0% del crecimiento registrado en el gasto total de la Administración Nacional; entre 2010 y 2010 su ponderación pasó de 19,8% a 25,5% del Producto Interno Bruto (PIB).

En el 2020 se pueden apreciar los efectos de la crisis sanitaria por COVID-19, que elevan el desempeño de los gastos de rigidez media por la introducción extraordinaria de programas sociales, alterando las participaciones relativas del resto de las clasificaciones. Finalmente, en 2021, se destaca la continuidad de la emergencia (media) por la vigencia de programas sociales, una leve recuperación de la inversión pública (flexibles) y la caída en el pago de los intereses por la renegociación de la deuda (alta). En el 2021 los gastos con rigidez alta corresponden al 63,6% del gasto total, los clasificados como de rigidez media participan con el 24,8% y el 11,5% restante corresponde a aquellos gastos más factibles de reasignar.

Por el lado de la rigidez presupuestaria introducida por la afectación de los recursos a determinados gastos, las erogaciones que se constituyen como de libre disponibilidad son las que más participación tienen en el total de los gastos (63,1%) por la participación del crédito interno y externo y de recursos del Tesoro Nacional. Por su parte, aquellas erogaciones que se financian con fuentes provenientes de recursos afectados que incluye aportes y contribuciones de la Seguridad Social tuvieron un promedio de 28,4% de participación en los años estudiados. Finalmente, los gastos cuyo financiamiento posee un nivel medio de afectación (recursos propios excluyendo aportes y contribuciones de la Seguridad Social), muestran una evolución que promedia un 8,5% del total de las erogaciones.

Al cruzar ambos conceptos, los gastos clasificados sin rigidez y con fuentes de financiamiento sin afectación -sobre los que el Gobierno tiene mayor margen de acción- reducen su participación en el total de 16,6% en 2010 a 9,8% en 2021, lo que muestra que en el presente se tiene un margen para reasignar o disminuir gastos cercano al 10% del presupuesto de la Administración Nacional. Al relacionar los gastos con rigidez media y sin afectación, se observa que su participación aumentó de 17,2% en 2010 a 22,0% en 2021. En el extremo opuesto, el gasto rígido con todas fuentes de financiamiento, aumentó su participación de 61,6% en 2010 a 64,2% en 2021. Finalmente, los gastos con rigidez alta para todas las fuentes de financiamiento y rigidez media con afectación alta y media, aumentaron su participación sobre el total de los gastos de 64,6% en 2010 a 67,1% en 2021.

En resumen, actualmente el espacio fiscal por el lado de las erogaciones y afectación de recursos del presupuesto de la Administración Nacional es muy reducido.

Marco conceptual

El objetivo del informe es identificar y cuantificar la capacidad que tiene el Poder Ejecutivo Nacional en un año para reasignar recursos o reducir gastos. El marco de referencia que aquí se considera para la medición de las inflexibilidades presupuestarias es el gasto público de la Administración Nacional, las que se miden tanto por su naturaleza del gasto (entendida por su objeto o categoría programática o clasificación económica) o por su fuente de financiamiento (grado de afectación del recurso). En los casos extremos, por ejemplo, existen inflexibilidades presupuestarias para reasignar recursos tanto por los gastos rígidos financiados con recursos sin afectación como por los gastos flexibles financiados con recursos afectados.

Según el Manual del Sistema Presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina (2011), los gobiernos generalmente cuentan con un escaso margen para decidir las asignaciones presupuestarias anuales. Esto se debe a que una elevada proporción de los gastos públicos está determinado con antelación por instrumentos legales, contratos, demandas de la ciudadanía, compromisos políticos, o procedimientos del operar de las administraciones públicas. Al conjunto de partidas presupuestarias que no pueden reasignarse en el corto plazo por las autoridades presupuestarias sin altos costos (judiciales, económicos o políticos) se las denomina “rigidez presupuestaria”.

Ramiro Ruiz del Castillo (2017) señala que las inflexibilidades o rigideces presupuestarias, en términos generales, son restricciones institucionales que limitan la capacidad de modificar el nivel o estructura del presupuesto público en un plazo determinado, tanto estableciendo inmovilidades en los gastos como en la afectación de recursos.

La distinción entre gastos rígidos y discrecionales no es taxativa, sino que, siguiendo una metodología subjetiva consistente con lineamientos comunes de la literatura, trata de clasificar a los gastos de manera gradual desde los más rígidos hasta los más flexibles¹. Sin embargo, la rigidez no es absoluta ni permanente ya que depende de las políticas y/o normas vigentes en determinado momento. En otras palabras, la rigidez se calcula en términos aproximados siguiendo criterios subjetivos.

El desarrollo de rigideces o inflexibilidades puede ser visto como el reflejo de los roles y funciones que ha ido asumiendo el sector público a lo largo del tiempo y pueden analizarse desde una perspectiva negativa y otra positiva. La primera enfatiza que una mayor rigidez limita la capacidad de maniobra de la política fiscal ante cambios en el ciclo económico o planes de gobierno. La positiva refiere a que las rigideces surgen de la necesidad de generar marcos institucionales que contribuyan a alcanzar objetivos de política pública (Cetrángolo et al, 2010). Las rigideces pueden ser deseables cuando se trata de garantizar cierto tipo de gastos prioritarios para el desarrollo de capital humano o inversiones en infraestructura.

Sin embargo, en muchos casos las rigideces se originan en la desconfianza de ciertos sectores de no ser tenidos en cuenta en el momento de la asignación, procurando entonces garantizarse para el futuro recursos públicos. Esta conducta condiciona no sólo la composición del gasto público sino su nivel y, en consecuencia, restringe las posibilidades de adecuar la política fiscal a las necesidades del contexto y las perspectivas macroeconómicas. Por otro lado, el conjunto de afectaciones puede dar origen a una suerte de laberinto que dificulta visualizar el destino de los recursos públicos e incluso

¹ Por lo que debe graduarse el uso de los conceptos a los que se hace referencia hablando de gastos más flexibles o menos flexibles, más discrecionales o menos discrecionales.

distorsiona las asignaciones según prioridades². Susana Vega (2005) manifiesta que este proceso suele ir unido a lo que se denomina “la huida del presupuesto”, eludiendo las restricciones y procedimientos generales (gastos tributarios en exenciones impositivas y regímenes de promoción industrial y aquellos correspondientes a organismos y fondos que no forman parte del presupuesto, como el INCAA, AFIP, entre otros)³. Por lo tanto, el presupuesto requiere un proceso crítico y periódico de evaluación para la determinación de prioridades, reduciendo los automatismos. Si ello no es así, se convierte en algo predeterminado de antemano que limita el logro de los objetivos.

No existe una solución única y universal que concluya acerca de cuál es el grado de discrecionalidad que deben tener las autoridades fiscales, versus el nivel de rigidez o inflexibilidad de las normas previamente establecidas. Sin embargo, como ya fuera señalado, la presencia de rigideces presupuestarias limita la capacidad de la política fiscal para reaccionar a escenarios imprevistos o nuevos. Allier (2006) sostiene que las rigideces presupuestarias pueden conducir a un gasto excesivo en algunos sectores a expensas de otros y menciona el caso de la inversión pública en América Latina, que ha experimentado dificultades para la asignación de recursos a partir de la preponderancia dada al gasto social por los gobiernos democráticos que asumieron en los años ochenta. Así los efectos de las inflexibilidades fiscales sobre la autonomía de la política fiscal, remite a la noción de “espacio fiscal” y a la capacidad de los gobiernos para generarlo (Fanelli y Jiménez, 2009). En la literatura existen distintas definiciones de “espacio fiscal”. La visión más acotada considera “espacio fiscal” a los recursos que le quedan al Estado luego de descontar los gastos rígidos (sea por su naturaleza o afectación del recurso); y, la más amplia, agrega a la definición anterior la capacidad del Estado de acceder al endeudamiento público como elemento que incrementa el “espacio fiscal”. Las inflexibilidades presupuestarias afectan al espacio fiscal, no sólo porque influyen sobre los recursos sino también porque determinan el grado e intensidad con que las políticas compiten entre sí. De esta manera, contar con cierta flexibilidad o discreción para modificar lo que se ha comprometido en el pasado puede resultar conveniente. La solución de estos problemas requiere disminuir las afectaciones de recursos con destino específico, encontrar formas para flexibilizar rigideces, fortalecer la universalidad y la unidad presupuestaria, incorporar al presupuesto lo que está fuera de él, absorber excedentes de fondos no utilizados, modificar normas legales vinculadas y evitar nuevas normas que agraven el problema. Para viabilizar su instrumentación el accionar requiere ubicarse en un contexto de mediano plazo, ya que en un contexto temporal extendido las inflexibilidades tienden a suavizarse.

Sin ser exhaustivos con respecto a las tipologías desarrolladas en este trabajo, se pueden mencionar como orígenes de las inflexibilidades⁴ los siguientes:

- ✓ Rigideces que surgen de políticas o programas vinculados al “principio del beneficio”, es decir, que son diseñados para beneficiar a aquellos que las financian (como políticas de seguridad social o salud);
- ✓ Derechos y garantías establecidos en distintas regulaciones, lo que dan origen a asignaciones específicas de recursos con el objeto de proteger ciertos gastos (como la afectación del impuesto a los combustibles al gasto en vialidad);
- ✓ Transferencias intergubernamentales, lo cual se vincula al grado de descentralización de la política fiscal;

² Se atenta así contra la transparencia fiscal, que puede conducir a la convivencia de excedentes no prioritarios con faltantes prioritarios.

³ Para más información sobre la definición y estimación de gasto tributario, ver <https://www.opc.gob.ar/politica-tributaria/gastos-tributarios-cuestiones-metodologicas-y-analisis-del-presupuesto-2021/>

⁴ Cetrángolo et al. (2010).

- ✓ Rigideces vinculadas a marcos legales (leyes, contratos, etc.), como los pagos de intereses de la deuda pública, la indexación de salarios y jubilaciones, reglas fiscales y fondos de estabilización.

Por ejemplo, se considera gastos no discrecionales a los gastos en personal, al pago de las jubilaciones y pensiones y al servicio de la deuda. En cuanto a los gastos en personal y las transferencias vinculadas a salarios (transferencias a universidades), si bien pueden modificarse por disminuciones en la planta de personal y/o en las remuneraciones, existen normas jurídicas que limitan en el corto plazo el accionar estatal⁵. Una forma legal de disminuir la cantidad de empleados públicos es mediante la implementación de programas de retiros voluntarios, pero en el corto plazo no se reduce el gasto en remuneraciones porque estos programas suelen incluir el pago de indemnizaciones o de sumas no remunerativas por plazos mayores a un ejercicio fiscal⁶. Además, si bien los procesos inflacionarios pueden disminuir la carga salarial en términos reales, no es fácil reducir la carga nominal del gasto, los agentes estatales están protegidos por la estabilidad en el empleo y sus remuneraciones nominales están protegidas por la intangibilidad. Lo mismo ocurre con las jubilaciones y pensiones. Respecto a los servicios de la deuda, pueden modificarse por operaciones de conversión, canje, mega canje, blindajes y otro tipo de operaciones destinadas a disminuir su impacto, pero no es sencillo y lleva tiempo⁷. En cambio, los gastos destinados a la inversión pública son de naturaleza discrecional, dado que pueden ser postergados, aunque de hacerlo pueden dificultar la continuidad de proyectos en ejecución, promover el aumento de costos en años futuros, o generar reclamos judiciales contra el Estado por el incumplimiento de contratos firmados.

Marco metodológico

En este estudio se agrupan los gastos según su rigidez y su afectación, utilizando las clasificaciones presupuestarias del gasto, principalmente las clasificaciones por objeto, categoría programática, clasificación económica y fuente de financiamiento, definidas en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional (versión 2016).

Las clasificaciones presupuestarias son instrumentos normativos que agrupan los recursos y los gastos de acuerdo con ciertos criterios, cuya estructuración se basa en el establecimiento de aspectos comunes y diferenciados de las operaciones gubernamentales.

Rigideces que surgen de la naturaleza del gasto

Desde la naturaleza del gasto es posible separar ciertos gastos según su grado de cumplimiento obligatorio. Por ejemplo, la clasificación por objeto permite identificar los gastos en personal, bienes de consumo, servicios no personales, transferencias, intereses de la deuda pública, y otros gastos. Para algunos de estos conceptos, la distinción entre mayor o menor grado de cumplimiento es sencilla, por ejemplo, los gastos en personal son de mayor cumplimiento (rígidos), en tanto para otros, se debe realizar un análisis más profundo, combinando otras clasificaciones del gasto a fin de determinar su grado de rigidez, como es el caso de las transferencias o de algunos programas sociales originados en leyes (Asignación Universal por Hijo), para los que se utilizan otros tipos de clasificaciones, como por ejemplo la categoría programática o la clasificación económica. Esta última

⁵ En este sentido, entre otras normas se destaca que la estabilidad propia del empleado público está garantizada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

⁶ Por ejemplo, como fue el caso del Plan de Retiro Voluntario implementando en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional en el ejercicio 2018 mediante el Decreto 263/2018.

⁷ Sólo en circunstancias muy graves se dejan de atender los gastos salariales, previsionales y de la deuda.

clasificación permite identificar los gastos de capital, los que incluyen a la inversión real directa, las transferencias de capital y la inversión financiera.

A los fines de este informe, para medir el grado de las rigideces que surgen de la naturaleza del gasto, se conformaron dos categorías:

1. Rigidez alta: refiere a aquellos gastos que surgen de una Ley. Se incluyen las prestaciones de la Seguridad Social (jubilaciones y pensiones contributivas y no contributivas), los gastos en personal (debido tanto a la imposibilidad de efectuar desvinculaciones, como a las dificultades para realizar reasignaciones de funciones o recortes de salarios), las asignaciones familiares de activos y pasivos y otras, Asignación Universal para Protección Social y los intereses de la deuda pública. Además, se incluyen las transferencias corrientes a universidades y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), dado que se vinculan al pago de salarios docentes y a la gestión de prestaciones prioritarias de salud, respectivamente. Finalmente, se incluyen las erogaciones por transferencias corrientes a provincias que surgen de Leyes o Convenios.

2. Rigidez media: aquí se registran las partidas de servicios no personales y transferencias corrientes distintas de las incluidas en las categorías de rigidez alta. Incluye gastos que no se encuentran en el marco de una Ley. Los servicios no personales abarcan una gran variedad de componentes: servicios básicos (como energía, agua y gas), alquileres y otros derechos, servicios de mantenimiento, reparación y limpieza, servicios técnicos y profesionales, transporte y movilidad, entre otros, que si bien pueden ajustarse en el corto plazo no así de manera permanente sin afectar la normal operación de las entidades públicas. En cuanto a las transferencias corrientes, se consideran como de rigidez media a las transferencias al sector privado (ayudas sociales, transferencias a empresas privadas, transferencias a instituciones sin fines de lucro), otras transferencias a entidades del Sector Público Nacional y transferencias al sector externo, que surgen de normas diferentes a leyes. En las partidas de transferencias al sector privado y otras entidades del sector público se incluyen los subsidios a la energía, al transporte y otras funciones, los cuales pueden ajustarse en el corto plazo, pero con un alto costo político. Además, se incluyen los gastos vinculados a la prevención de enfermedades (vacunas de calendario) registrados presupuestariamente dentro de los bienes de consumo. Para los ejercicios 2020 y 2021, se consideraron dentro de esta categoría a las erogaciones eventuales realizadas por el gobierno nacional vinculadas a la emergencia sanitaria en el marco de la pandemia por COVID-19. Estos gastos son considerados, a los fines de este estudio, como gastos discrecionales pero necesarios, originados en situaciones externas no previstas (desastres naturales o epidemiológico) cuya rigidez media desaparece cuando desaparece el evento.

El resto de los gastos se agrupan como gastos flexibles, es decir más factibles de reasignar, como es el caso de los bienes de consumo (que no estén originados en contratos), a las partidas vinculadas a la inversión real directa⁸, a la inversión financiera y a las transferencias de capital al sector privado, externo y a otros entes del Sector Público Nacional. Además, incluye al resto de las transferencias corrientes a provincias y otros gastos corrientes, no incluidos en las categorías anteriores.

En el análisis de las rigideces del **gasto se incluyen las erogaciones “por arriba de la línea”**, excluyéndose pues las aplicaciones financieras (por ejemplo, amortizaciones de la deuda) **registradas “por debajo de la línea”**.

El siguiente cuadro expone los conceptos del gasto consignados para cada categoría:

⁸ No es posible distinguir la inversión real directa asociada a proyectos en ejecución ya contratados para asignarla a gastos con rigidez media.

Cuadro 1. Conceptos del gasto según su rigidez

1. Rigidez Alta
Jubilaciones y Pensiones
Asignaciones Familiares y por hijo (incluye AUH y AUE)
Pensiones no Contributivas
Prestaciones del INSSJP
Gastos en Personal
Transferencias corrientes a Provincias (que surgen de Leyes o Convenios)
Transferencias corrientes a Universidades
Intereses
2. Rigidez Media
Servicios no Personales
Programas Sociales (que surjan de normas diferentes a Ley)
Subsidios Económicos (energéticos, transporte y otros)
Bienes de Consumo (vacunas de calendario)
Gastos en virtud de determinada emergencia (COVID-19 en 2020 y 2021)

FUENTE: OPC.

En tanto para los gastos no rígidos o flexibles se consideraron los restantes conceptos: bienes de consumo, resto de transferencias corrientes a provincias, otros gastos corrientes y los gastos de capital, incluyendo éstos a la inversión real directa, las transferencias de capital y la inversión financiera.

Rigideces que surgen por afectaciones de recursos

Por su parte, para medir el grado de afectación de recursos a determinados gastos, se utiliza la clasificación por fuente de financiamiento, la que muestra a los gastos según el tipo u origen de recursos empleados para su financiamiento. Mediante esta clasificación es posible separar los recursos de libre disponibilidad de aquellos recursos afectados.

Se asocia al recurso con la fuente de financiamiento “Tesoro Nacional”, a los recursos que son de libre disponibilidad por lo que se lo considera sin afectación. En tanto se los considera como “**propio o afectado**”, cuando los recursos son captados por un organismo y se encuentran predeterminados para cierto gasto en particular, es decir de disponibilidad restringida (afectación alta o media).

Por su parte, aquellos gastos que están financiados con endeudamiento o con donaciones o transferencias efectuadas por instituciones o individuos fuera de la Administración Nacional, la fuente no está determinada por la naturaleza legal del recurso, sino que se encuentra especificada por el tipo de transacción que da origen al mismo. Esta transacción puede ser por “crédito interno o externo”, o bien, por “transferencias internas o externas”. Esta forma de clasificar permite controlar que dichos recursos efectivamente sean destinados a los propósitos que dieron origen a la deuda, donación o transferencia. En estos casos cuando se trata de operaciones que tienen un destino específico, se considera que la afectación del gasto es alta, en sentido contrario, puede agruparse al gasto con afectación media o sin afectación.

En cuanto a las inflexibilidades desde la óptica de las fuentes de financiamiento, a los efectos de este trabajo se consideran dos categorías:

1. Afectación alta: gastos financiados por recursos con asignación específica y aportes y contribuciones a la Seguridad Social. Los primeros financian instituciones, programas y actividades de la Administración Nacional determinados por la legislación vigente. Incluye recursos nacionales que, por leyes especiales, determinan un destino específico, y los aportes no reintegrables de personas, instituciones y organismos extranjeros con afectación determinada. Ejemplos de ellos son los ingresos en concepto del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente, adicional de emergencia sobre cigarrillos y el régimen simplificado de pequeños contribuyentes que se afectan un 100%, 100% y 70%, respectivamente, a ANSES; el impuesto a los bienes personales que se afecta en 6,27% a las cajas previsionales provinciales no transferidas; el fondo especial del tabaco que en su totalidad subsidia a los productores tabacaleros; el impuesto sobre los combustibles líquidos y al dióxido de carbono que se afecta 15,07% al Fondo Nacional de la Vivienda, 10,40% a las Provincias, 28,69% al Sistema Único de Seguridad Social, 4,31% al Fideicomiso de Infraestructura Hídrica, 28,58% al Fideicomiso de Infraestructura de Transporte y 2,55% a la Compensación Transporte Público; el impuesto a la energía eléctrica que se destina un 0,7% a la energía generada por sistemas eólicos que se vuelquen a los mercados mayoristas y/o se destinen a la prestación de servicios, 19,86% al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y 79,44% al Fondo Subsidiario para compensaciones regionales de tarifas a usuarios finales y al Fondo para el Desarrollo Eléctrico del Interior; los derechos de importación excluida la tasa estadística que se asigna 0,45% al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, 0,15% al Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria y 0,05% al Instituto Nacional de Tecnología Industrial; los impuestos a los servicios de comunicación audiovisual que se destina 25% al Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales, 10% al Instituto Nacional del Teatro, 20% a Radio y Televisión Argentina Sociedad del Estado, 28% al Ente Nacional de Comunicaciones, 5% a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual, 10% para proyectos especiales de comunicación audiovisual y apoyo a servicios de comunicación audiovisual, comunitarias, de frontera y de los pueblos originarios, y 2% al Instituto Nacional de Música.

Para el ejercicio 2021, dentro de esta categoría se incluye el Aporte Solidario y Extraordinario, creado para morigerar los efectos de la pandemia por COVID-19⁹. Por su parte, si bien los aportes y contribuciones a la Seguridad Social entran dentro de los denominados “recursos propios” y “transferencias internas”, dada su afectación al pago de jubilaciones y pensiones, se los incluye dentro de los rubros con mayor afectación.

2. Afectación media: gastos financiados por recursos propios distintos de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social. Se trata de los ingresos que perciben los organismos de la Administración, provenientes de la venta de bienes y servicios, rentas de la propiedad, venta de activos, cobro de tasas, derechos, regalías y fondos que se originan en variaciones de activos financieros. Dichos organismos pueden reasignarlo a su interior, pero no así a otros organismos de la administración nacional.

El resto es considerado, a los fines de este informe, como recursos de libre disponibilidad, es decir sin afectación. Esta categoría incluye aquellos gastos financiados por rentas generales (“Tesoro Nacional”), que corresponden al resto de los ingresos de la Administración Nacional que no tienen ningún tipo de afectación a partidas específicas ni corresponden a ingresos propios de las jurisdicciones. Incluye también a las erogaciones clasificadas con fuente de financiamiento: “transferencias externas”, “crédito externo” y “crédito interno”. Respecto al “crédito externo”, se lo

⁹ La Ley 27.605 (18/12/20) crea un Aporte Solidario y Extraordinario, obligatorio, con carácter de emergencia y por única vez, con el fin de morigerar los efectos de la pandemia por COVID-19. Según lo establece la Ley, los fondos recaudados por este aporte tienen una asignación específica.

considera dentro de esta categoría porque no es posible identificar, durante el período analizado, el monto afectado a proyectos para poder asignarlo dentro del grupo considerado como de afectación alta. En el análisis de la afectación de los recursos a determinados gastos se incluyen tanto los recursos “por arriba de la línea” como el financiamiento vía créditos “por debajo de la línea”.

Cuadro 2. Fuentes de financiamiento según su afectación

Afectación alta
Recursos con Afectación Específica
Recursos propios (aportes y contribuciones de la Seguridad Social)
Transferencias Internas (aportes y contribuciones de la Seguridad Social)
Afectación media
Recursos Propios (sin aportes y contribuciones a la Seguridad Social)
Transferencia Internas (sin aportes y contribuciones a la Seguridad Social)

FUENTE: OPC.

El resto de las fuentes de financiamiento se considera como sin afectación o de libre disponibilidad:

Cuadro 3. Fuentes de financiamiento sin afectación

Sin Afectación
Tesoro Nacional
Transferencias Externas
Crédito Externo
Crédito Interno

FUENTE: OPC.

Como ya fuera mencionado, la rigidez del presupuesto surge tanto del lado de los gastos como de los recursos. Esta interacción entre ambos tipos de inflexibilidades crea cuatro tipos de categorías de gasto público: a) gastos obligatorios financiados con recursos con afectación específica; b) gastos obligatorios financiados con rentas generales; c) gastos discrecionales financiado con recursos con afectación específica; y d) gastos discrecionales financiados con rentas generales.

En lo que sigue, el presente informe busca determinar la rigidez del Presupuesto de la Administración Nacional y el espacio que eventualmente quedaría disponible para la reasignación del gasto (categoría d: gastos discrecionales financiados con rentas generales). Para ello, se desagrega el gasto de la Administración Nacional según sus distintos grados de rigidez y afectación, y se muestra para los ejercicios 2010 a 2021 la interacción de ambos tipos de inflexibilidad, de modo tal de determinar cuáles son las erogaciones flexibles financiadas con recursos de libre disponibilidad¹⁰.

Evolución de los gastos según su rigidez 2010 a 2021

El siguiente gráfico expone la participación en el Producto Interno Bruto (PIB) de los gastos de la Administración Nacional según su grado de rigidez. En este sentido, se observa que los gastos con alta rigidez aumentaron continuamente entre 2010 y 2016, pasando de 12,2% a 17,8% del PIB, y luego entre 2017 y 2019 se

En 2021 los gastos rígidos de la Administración Nacional equivalen aproximadamente al 13,8% del PIB.

¹⁰ No se tienen en cuenta en este análisis los gastos tributarios ni los fondos extrapresupuestarios.

mantuvieron estables en promedio en un nivel anual cercano a 17,5%. En cambio, los gastos con rigidez media crecieron en menor magnitud, de 4% en 2010 a 5% del PIB en 2016, para posteriormente caer a 2,5% del PIB en 2019. Finalmente, los gastos sin rigidez sobre los cuales existe margen de acción para su reasignación o disminución aumentaron de 3,6% en 2010 a 4,9% en 2014, y luego descendieron continuamente hasta alcanzar 1,9% del PIB en 2020.

Entre 2010 y 2016 el gasto total creció 6,2 puntos porcentuales (p.p.) del PIB y, de dicha variación, el 90% lo explicó el crecimiento del gasto de rigidez alta, mientras que el resto obedeció al incremento del gasto de rigidez media. Por su parte, entre 2016 y 2019, el gasto público cayó 4,4 p.p. del PIB, cuya variación se explicó un 56,8% por la caída del gasto con rigidez media y un 29,5% por la contracción del gasto sin rigidez, ya que la disminución del gasto con rigidez alta explicó apenas el 6,8% de la caída total. Finalmente, entre 2019 y 2021, como producto de la pandemia por COVID-19, los gastos con rigidez media y sin rigidez crecieron 2,9 p.p. y 0,7 p.p., respectivamente, mientras que el gasto con rigidez alta se redujo 3,6 p.p. del PIB.

Para el ejercicio 2021 se utilizó una proyección de los gastos elaborada por la OPC¹¹.

Gráfico 1. Gastos según su rigidez en términos del PIB

2010 a 2021, en % del PIB



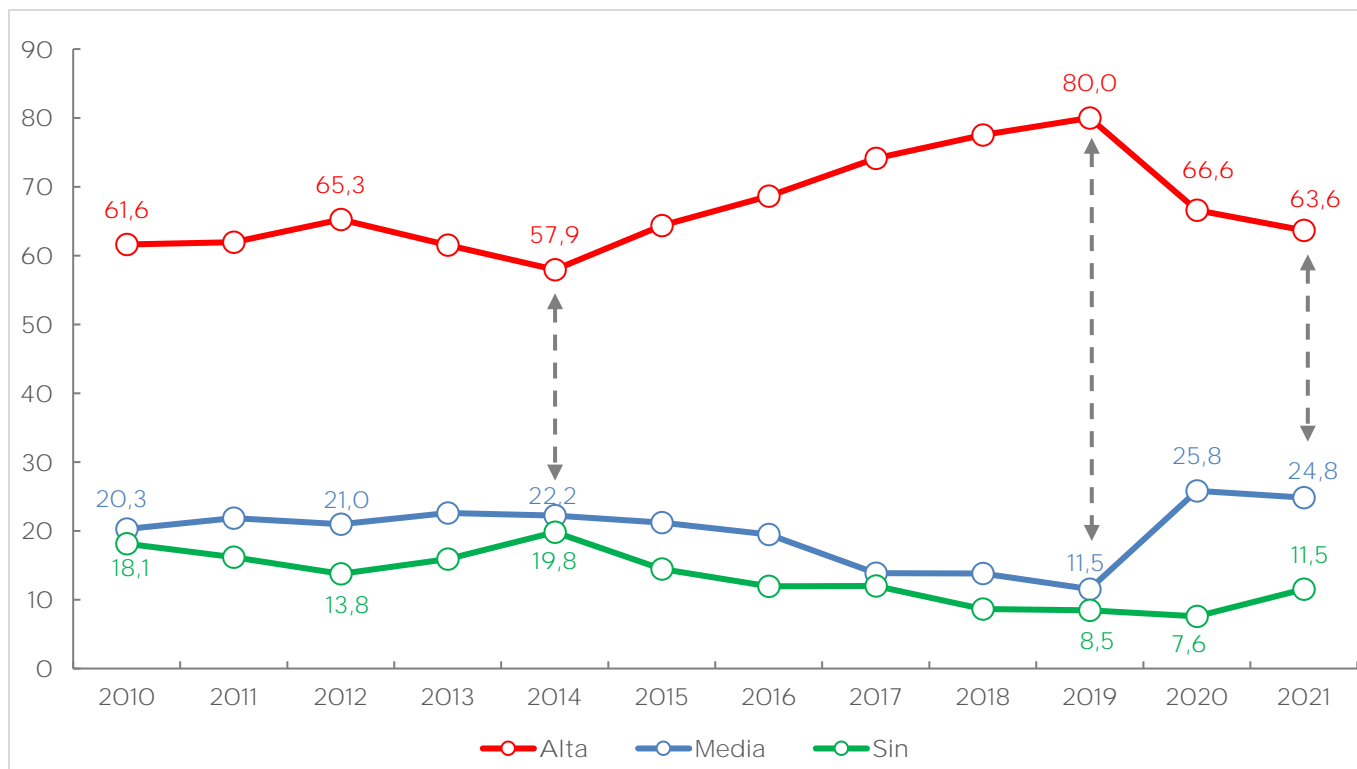
PIB 2021: estimación OPC.

FUENTE: OPC en base a estimaciones propias, E.Sidif e INDEC.

¹¹ Para mayor detalle de la metodología utilizada consultar informe OPC en: <https://www.opc.gob.ar/ley-de-presupuesto/descripcion-general-del-contenido-del-proyecto-de-ley-de-presupuesto-2022-de-la-administracion-nacional/>. No incluye DNU 809/21 que amplía el presupuesto de gastos en \$1.255.887 millones. Para mayor detalle ver informe OPC en: <https://www.opc.gob.ar/modificaciones-presupuestarias/analisis-de-modificaciones-presupuestarias-de-la-administracion-nacional-noviembre-2021/>

Gráfico 2. Gastos según su rigidez en términos del total

2010 a 2021, en % de participación sobre los gastos totales



FUENTE: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif.

El gráfico anterior muestra para los ejercicios 2010 a 2021, la participación en los gastos totales de los conceptos del gasto agrupados según su grado de rigidez. Si bien los gastos con alta rigidez y sin rigidez alcanzaron un promedio anual de 66,9% y 13,2% del gasto total, respectivamente, en el período analizado, pueden identificarse tres períodos con trayectorias diferentes en cada uno. Entre 2010 y 2014 los gastos con rigidez alta promediaron por año 61,7% del gasto total; los gastos sin rigidez 16,8% y los gastos con rigidez media el 21,6% restante. Sin embargo, entre 2015 y 2019 se produjo un incremento sostenido en la participación del gasto con alta rigidez, alcanzando un promedio anual de 72,9% del total, mientras que el peso de los gastos sin rigidez y con rigidez media en el total cayó a un promedio anual de 11,1% y 16,0%, respectivamente. Finalmente, en los últimos dos años, producto de las políticas públicas implementadas para atender la emergencia sanitaria y económica por la pandemia COVID-19, aumentó la participación del gasto con rigidez media pasando de 11,5% en 2019 a 25,8% en 2020 y 24,8% en 2021. Asimismo, el gasto sin rigidez aumentó 3,1 p.p. de 2019 a 2021. Mientras que, como contrapartida, el peso del gasto con rigidez alta cayó a un promedio anual de 65,1% del total. Sin embargo, la participación del gasto sin rigidez aún se encuentra muy por debajo de los ratios registrados a comienzos de la década pasada.

En los siguientes párrafos se realiza un análisis de los principales componentes del gasto según cada grado de rigidez, teniendo en consideración los principales hitos ocurridos en el período bajo análisis.

Gastos con rigidez alta

Las prestaciones sociales son el principal componente del grupo de gastos con alta rigidez. En su interior los gastos en jubilaciones y pensiones constituyen los de mayor participación relativa, con

En 2021 un poco más de la mitad de los gastos con rigidez alta corresponden al pago de jubilaciones y pensiones (52,3%), 3,3 p.p. por encima del promedio de 2010 a 2020.

un promedio de 49,3% del gasto con rigidez alta durante 2010 a 2021. El rubro incluye aquellas jubilaciones y pensiones del régimen general, de los regímenes especiales, y el pago a retirados y pensionados de las fuerzas armadas y de seguridad. Cabe destacar que el gasto en las

jubilaciones y pensiones del régimen general constituye el componente más relevante dentro de este rubro. Las jubilaciones y pensiones del régimen general se actualizan automáticamente mediante la movilidad jubilatoria, y el resto de los regímenes en base a los incrementos en las remuneraciones del personal en actividad. Actualmente, más de la mitad de los gastos con rigidez alta corresponden al pago de jubilaciones y pensiones (52,3%), lo que implica 3,3 p.p. por encima del promedio del período 2010 a 2020.

Cuadro 4. Evolución de los gastos con rigidez alta

2010 a 2021, en % del total

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e
Prestaciones Sociales	61,4	60,3	62,5	66,2	62,6	64,7	57,7	62,6	59,7	58,0	67,1	67,9
Jubilaciones y Pensiones	48,4	47,3	49,6	52,1	48,7	50,8	44,9	49,7	47,5	46,3	53,6	52,3
Asignaciones Familiares	8,1	7,7	6,7	7,2	7,2	7,1	7,4	7,5	7,3	7,0	8,4	9,0
Pensiones no Contrib.	4,9	5,3	6,3	6,9	6,7	6,8	5,5	5,4	4,9	4,7	5,2	5,3
Prestaciones del INSSJP								0,1	0,03	0,02	0,01	1,2
Gastos en Personal	18,1	17,2	17,3	17,8	18,1	17,6	15,0	14,3	12,9	11,8	12,5	14,5
Transf. a Provincias	2,6	1,8	1,3	1,0	0,8	0,8	2,6	1,9	1,9	2,0	2,5	3,1
Transf. a Universidades	6,2	6,0	5,8	5,9	5,6	5,3	4,4	4,6	4,2	3,9	4,4	4,8
Intereses	11,6	14,8	13,1	9,0	12,9	11,6	20,3	16,6	21,2	24,3	13,5	9,7
Total Rigidez Alta	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif.

El segundo componente en orden de importancia de las prestaciones sociales, son las asignaciones familiares, con un promedio anual de 7,5% del gasto con rigidez alta. Estas asignaciones incluyen las contributivas correspondientes a trabajadores en actividad y pasivos y a los del Sector Público Nacional y las no contributivas como la Asignación Universal para Protección Social por Hijo y por Embarazo (AUH y AUE). En el 2015, se sancionó la Ley 27.160 que dispuso la movilidad automática también para las asignaciones familiares. Durante el período bajo estudio, sobresale la participación de estos gastos en 2021, cuando alcanzan su mayor peso durante toda la serie analizada¹².

Dentro de los gastos rígidos, los dos últimos conceptos que conforman las prestaciones sociales son las pensiones no contributivas y las prestaciones al INSSJP, que presentaron en promedio participaciones de 5,6% y 0,3%, respectivamente.

Siguen en orden de importancia, por su peso relativo, los gastos en personal, los cuales en promedio participaron con el 15,6% del total de los gastos rígidos durante el período analizado. Se destaca una caída de 3,6 p.p. entre 2010 (18,1%) y 2021 (14,5%). El gasto en las remuneraciones de los empleados

¹² En 2021 el Decreto 719 dispuso la duplicación del salario familiar a trabajadores registrados y monotributistas.

públicos se ajusta mediante las paritarias del Sector Nacional y puede tener aumentos o disminuciones según la cantidad de agentes remunerados.

Por su parte, el pago de los intereses de la deuda alcanzó un promedio anual de 14,9% del gasto con rigidez alta, pero mostró trayectorias disímiles durante el lapso estudiado, en gran medida explicadas por las diferentes políticas de financiamiento. En 2013 disminuye su participación dado que se reduce el peso de los intereses de la deuda en moneda extranjera a largo plazo a partir del mayor financiamiento relativo en el mercado doméstico e intra-sector público. En 2016, la participación de los intereses crece a 20,3%, implicando una suba de 8,1 p.p. por encima del promedio de los 6 años anteriores, en gran parte explicada por el mayor financiamiento en los mercados internacionales. Luego, durante los dos últimos años de la serie bajan su peso en el gasto rígido, impulsados por los menores pagos devengados en moneda extranjera, y por la reducción de la tasa de interés alcanzada en la última renegociación de la deuda. Se destaca que, en 2021, este rubro implica el 9,7% del total de gastos rígidos, lo que equivale a una caída de 5,6 p.p. respecto al promedio alcanzado durante 2010 a 2020, nivel similar al del año 2013.

En el caso de las transferencias a universidades, que se devengan casi exclusivamente para el pago de salarios docentes y no docentes, éstas alcanzaron un promedio anual de 5,1% del total de las erogaciones de rigidez alta desde 2010 a 2021. Sobresale en 2019 una caída en su participación (3,9%) y luego en 2021 una recuperación (4,8%). En el ejercicio vigente, el gasto vinculado a salarios (gastos en personal y transferencias a universidades) implican el 12,3% del total de los gastos.

El último componente de los gastos rígidos lo conforman las transferencias corrientes a provincias por leyes especiales, éstas alcanzaron un promedio anual de 1,9% de las erogaciones con rigidez alta. Durante 2016 se observa un incremento que se debe principalmente a los mayores giros del Tesoro a las provincias por la desafectación gradual del 15% de la coparticipación primaria destinada a ANSES. Luego, en 2020 y 2021, el desempeño de este componente de los gastos corrientes se encuentra influenciado por las transferencias a la Provincia de Buenos Aires destinadas al Fondo de Fortalecimiento Fiscal y los giros a favor de la CABA en virtud de la reglamentación de la Ley 27.606 que dispuso la transferencia de determinadas facultades y funciones de seguridad.

Gastos con rigidez media

Dentro de esta clasificación, los subsidios económicos constituyen el concepto de mayor peso relativo y alcanzaron un promedio de 61,8% del total en el período analizado. En el año 2014

Los subsidios económicos promediaron un 61,8% del total de gastos de rigidez media durante 2010 a 2021. Se destaca la participación de los subsidios energéticos.

participaron con el 70,0% de los gastos de media rigidez (8,2 p.p. por encima del promedio de la serie), impulsados mayormente por los subsidios energéticos. Se destacan las transferencias a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) y a Energía Argentina S.A.

(ENARSA), las que alcanzaron en dicho año el 55,1% y 31,2% del total de los subsidios a la energía, respectivamente. Luego, en 2017 se contrajeron como consecuencia de las menores transferencias a ENARSA, cuyo peso disminuyó en 21,4 p.p. desde 2014 a 2017 (9,8%). Durante 2018 y 2019 los subsidios energéticos vuelven a ganar terreno, pero en 2020 y 2021 disminuyen su participación (2020: 24,0% y 2021: 38,5%) debido mayormente al incremento en los gastos asociados a programas sociales, los que aumentan su participación de un promedio de 20,2% durante 2010 a 2019, a 44,8% en 2020 y 32,0% en 2021 a partir de la crisis sanitaria.

Cuadro 5. Evolución de los gastos con rigidez media

2010 a 2021, en % del total

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e
Prestaciones Sociales	21,9	17,8	18,5	18,0	17,3	20,7	20,7	22,2	21,0	24,5	46,1	33,4
Otros Programas	21,9	17,8	18,5	18,0	17,3	20,7	20,7	22,2	21,0	24,5	44,8	32,0
Prest. del INSSJP											1,3	1,4
Subs. Económicos	62,1	67,8	67,1	65,7	70,0	65,3	68,2	59,4	64,1	58,6	40,4	52,9
Energía	35,3	43,1	43,0	46,9	51,4	46,0	50,7	36,0	40,9	41,7	24,0	38,5
Transporte	18,6	20,9	20,9	16,3	16,4	16,8	15,0	20,7	20,9	14,6	7,3	8,4
Otras funciones	8,2	3,8	3,2	2,6	2,2	2,5	2,5	2,7	2,3	2,2	9,0	6,0
Bienes y Servicios	16,1	14,4	14,4	16,3	12,7	14,0	11,1	18,4	14,9	17,0	6,6	13,4
Transf. a Provincias											6,4	
Gastos de Capital											0,6	0,4
Inversión Real Directa												0,1
Transf. de Capital											0,6	0,3
Total Rigidez Media	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif.

Durante los últimos dos años, se registraron dentro de los programas sociales aquellos gastos excepcionales afrontados para morigerar los efectos de la emergencia económica y sanitaria por COVID-19. Entre ellos se destacan programas como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), Salario Complementario (AETP), Potenciar Trabajo, Políticas Alimentarias, entre otros. Las ayudas otorgadas a través del FOGAR y del FONDEP se incluyen dentro de las otras funciones de los subsidios económicos, cuya participación se incrementa también durante 2020. En tanto en los gastos de inversión (gastos de capital), se considera principalmente la construcción de hospitales modulares. En las transferencias a provincias, se registraron las asistencias financieras y aportes del Tesoro Nacional también en virtud de la pandemia, al igual que en las prestaciones al INSSJP. El paquete de medidas económicas impulsado desde el gobierno nacional para contrarrestar los efectos del COVID-19, implicó durante 2020 un gasto adicional de alrededor de \$921.623 millones, equivalente al 13,2% de los gastos totales devengados en el año, y al 3,4% del PIB. A noviembre de 2021, estas erogaciones acumularon \$414.813 millones con un nivel de ejecución del 84,8% del crédito presupuestario asignado¹³.

Finalmente, el último concepto de los gastos de rigidez media se compone por los pagos correspondientes a bienes y servicios que incluyen exclusivamente aquellos servicios no personales, los cuales alcanzaron en promedio anual un 14,1% del total. En 2020, se pueden observar los efectos de la crisis sanitaria y el confinamiento, con una contracción en este gasto de 8,3 p.p. respecto del promedio de los años anteriores.

¹³ Mayor detalle en: <https://www.opc.gov.ar/ejecucion-presupuestaria/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-ano-2020/> y <https://www.opc.gov.ar/ejecucion-presupuestaria/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-noviembre-2021/>

Gastos flexibles

Por último, dentro de las erogaciones flexibles o sin rigidez, los gastos de capital conforman el rubro más importante, con un promedio anual de participación del 73,2%. En 2014 se observa una alta participación (85,0%) respecto al resto de los años analizados que se debe principalmente al incremento en la participación de la inversión financiera, atribuible a la compra de acciones de la empresa YPF S.A.¹⁴.

En 2014 los gastos de capital alcanzaron una participación de 85,0% del total de los gastos flexibles, la más alta durante la serie temporal analizada.

Cuadro 6. Evolución de los gastos flexibles

2010 a 2021, en % del total

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021e
Bienes y Servicios	5,7	6,2	6,7	6,3	4,7	6,8	5,5	6,4	7,1	7,0	7,9	5,9
Transf. ctes a Provincias	13,0	11,3	9,9	8,9	6,1	10,2	19,2	22,4	17,4	13,8	20,5	14,1
Otros Gastos Corrientes	7,1	6,8	6,8	5,0	4,2	5,7	7,4	6,6	10,1	8,5	6,8	3,9
Gastos de Capital	74,2	75,7	76,6	79,9	85,0	77,3	67,9	64,6	65,5	70,8	64,8	76,1
Inversión Real Directa	19,4	24,6	20,3	19,7	13,5	16,1	17,5	19,4	23,0	38,6	18,7	24,5
Transferencia de Capital	52,9	50,5	55,5	54,2	48,4	55,7	42,8	41,1	36,7	24,6	36,0	43,6
Inversión Financiera	2,0	0,6	0,8	6,0	23,1	5,5	7,6	4,1	5,7	7,5	10,1	8,0
Total Flexible	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FUENTE: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif.

El resto de los componentes de los gastos de capital, la inversión real directa y las transferencias de capital, conforman la inversión pública¹⁵. Se destaca una disminución en la participación de ambos conceptos sobre el total de gastos sin rigidez en 2014 que se debe mayormente al ya mencionado aumento en la inversión financiera. Asimismo, sobresalen una reducción de la inversión pública ejecutada entre 2016 y 2018 producto de la política de reducción del gasto implementada en dicho período y otra contracción observada en el 2020, como consecuencia de la emergencia sanitaria. Si bien las adquisiciones de bienes de capital se incrementaron en 2020, impulsadas por la compra de equipos sanitarios y de laboratorios, no lograron compensar la caída en los proyectos de inversión a partir de las demoras en la ejecución, afectados por la pandemia. Finalmente, en 2021 (68,1%) se puede observar una recuperación de la inversión pública con un incremento de 1,8 p.p. en su participación, respecto del promedio de los años anteriores (66,3%).

Por último, los otros gastos corrientes, que incluyen el resto de las erogaciones mayormente vinculadas con las actividades centrales de las jurisdicciones, promediaron 6,6% en el período bajo análisis. Sobresale el nivel alcanzado en 2018 (10,1%), donde mayormente se incrementaron los montos ejecutados para actividades centrales.

¹⁴ Corresponde a la compra del 51% del capital accionario de YPF S.A. e YPF GAS S.A. (Ley 26.932) por un importe de \$40.003 millones, equivalentes al 20,9% de los gastos de capital durante 2014. Fuente: Cuenta de Inversión 2014.

¹⁵ A los fines de este informe se considera inversión pública a la suma de la inversión real directa y las transferencias de capital. En el ejercicio 2019 se incluye una regularización patrimonial de registros de años anteriores, que corresponde a gastos realizados oportunamente en concepto de adelantos a proveedores (DNU 740/2019).

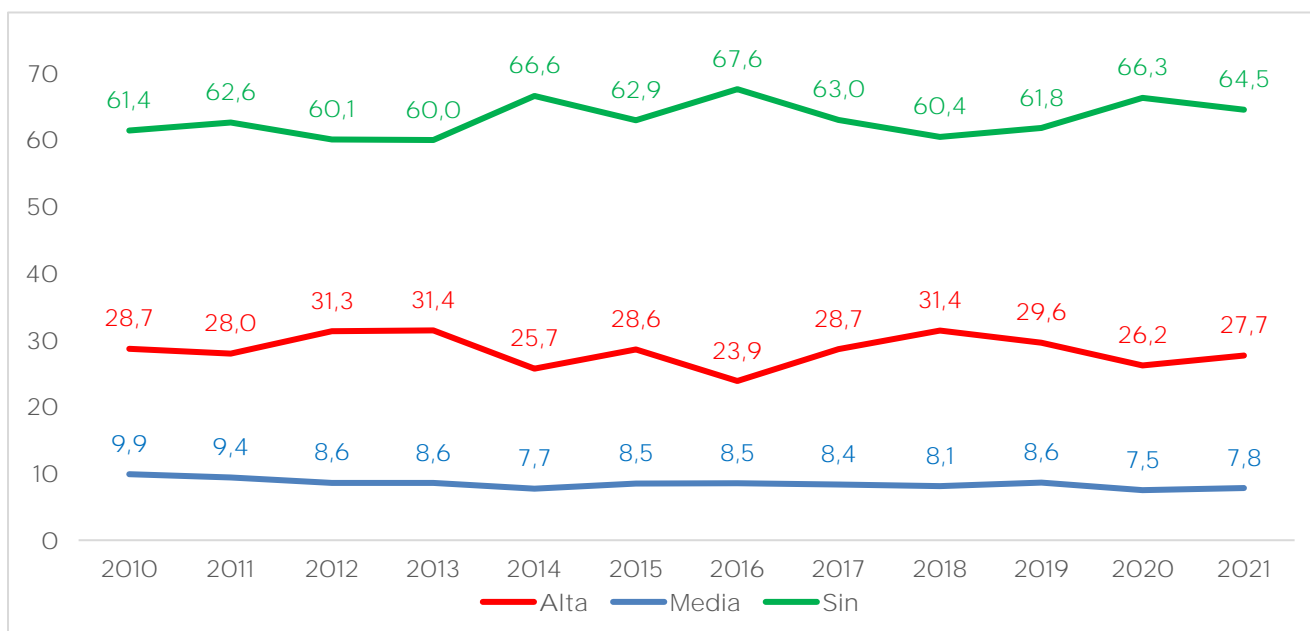
Evolución de los gastos según afectación del recurso 2010 a 2021

Respecto al grado de afectación de recursos a determinados gastos, el siguiente gráfico 3 mide el porcentaje de afectación para los ejercicios 2010 a 2021.

En este caso, los recursos que no se encuentran afectadas a un fin determinado y se constituyen como de libre disponibilidad, son las que más participación tienen en el total de los gastos con un promedio de 63,1%. Durante los años 2014, 2016, 2020 y 2021, estos gastos participaron con proporciones por encima del promedio. Por su parte, aquellos recursos con alta afectación, que incluyen los gastos financiados por recursos con asignación específica y los ingresos por aportes y contribuciones a la Seguridad Social, tuvieron un promedio de 28,4% de participación en los años estudiados. Por su peso relativo se destacan las proporciones alcanzadas durante 2014 y 2016, por debajo del promedio. Finalmente, aquellos recursos cuya afectación tiene un nivel medio, muestran una evolución que promedia un 8,5% del total de los gastos. Estos recursos con afectación media a determinados gastos exhiben caídas cercanas a 1 p.p. en los últimos dos años.

Gráfico 3. Gastos según afectación del recurso en términos del total

2010 a 2021, en % de la participación en el total



FUENTE: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif.

Evolución de los gastos según su rigidez y nivel de afectación de recursos 2010, 2015 y 2021

En el siguiente cuadro se clasifica el gasto según su nivel de rigidez y afectación para los años 2010, 2015 y 2021, con el propósito de identificar la evolución que ha tenido en la última década la capacidad del Estado Nacional para reasignar o reducir el gasto de la Administración Nacional.

El cuadrante que refleja la mayor discrecionalidad o flexibilidad para cambiar o disminuir partidas de gasto corresponde al gasto sin rigidez y sin afectación. Como se mencionó anteriormente, este grupo incluye el gasto en bienes de consumo, gasto de capital, transferencias a provincias y otros gastos corrientes, financiados con recursos sin afectación. Se aprecia que el gasto sin rigidez y sin afectación disminuyó en el período considerado, de 16,6% del gasto total de la Administración Nacional en 2010, a 13,7% en 2015 y 9,8% en 2021. Esto refleja que, del presupuesto total de la

Administración Nacional, el Estado Nacional sólo tiene margen para reasignar o reducir el 10% del gasto público.

Si consideramos el gasto con rigidez media (subsídios económicos, programas sociales y servicios no personales) y sin afectación como el segundo componente de gasto al que se puede acudir para reasignar recursos o disminuir gastos, aunque con ciertos limitantes y costos, su participación aumentó de 17,2% en 2010, a 18,5% en 2015 y 22% en 2021.

En el extremo opuesto, los tres cuadrantes de gasto rígido con todas las fuentes de financiamiento, en los que el Estado no cuenta con discrecionalidad, su participación en el total aumentó de 61,6% en 2010 a 64,4% en 2015 y que luego en 2021 se mantuvo en un nivel muy cercano al 2015.

Finalmente, los cinco cuadrantes que componen el gasto con rigidez alta para todas las fuentes de financiamiento y rigidez media con afectación alta y media, la participación en el total aumentó de 64,6% en 2010 a 67,0% en 2015 y 67,1% en 2021.

Cuadro 7. Gastos según su rigidez y afectación del recurso

2010-2015-2021, en % del total

2010					2015					2021				
Rigidez	Afectación			Total	Rigidez	Afectación			Total	Rigidez	Afectación			Total
	Alta	Media	Sin			Alta	Media	Sin			Alta	Media	Sin	
Alta	27,7	6,3	27,5	61,6	Alta	28,0	5,7	30,7	64,4	Alta	25,0	6,5	32,7	64,2
Media	0,3	2,7	17,2	20,3	Media	0,2	2,4	18,5	21,2	Media	2,0	0,9	22,0	24,9
Flexibles	0,6	0,9	16,6	18,1	Flexibles	0,4	0,4	13,7	14,4	Flexibles	0,7	0,4	9,8	10,9
Total	28,7	9,9	61,4	100,0	Total	28,6	8,5	62,9	100,0	Total	27,7	7,8	64,5	100,0

FUENTE: OPC en base a estimaciones propias y E.Sidif.

Referencias bibliográficas

Alier, Max. (2007). "Measuring Budget Rigidities in Latin America," IMF Working Paper, forthcoming, International Monetary Fund, Washington, DC.

Cetrángolo, Oscar, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo. (2010). Rigidities and Fiscal Space in Latin America: A Comparative Case Study. Macroeconomía del Desarrollo Serie. Santiago, United Nations.

Fanelli, J.M. y Jiménez, J.P. (2009). "Crisis, volatilidad y política fiscal en América Latina", en Kacef, O. y Jiménez, J.P. compiladores (2009), "Políticas Macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas", CEPAL, Santiago de Chile.

Ministerio de Economía (2016). "El Sistema Presupuestario de la Administración Nacional de la República Argentina".

Ministerio de Economía (2016). "Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público Nacional".

Ruiz del Castillo, Ramiro (2017). "Inflexibilidad en el Presupuesto de la Provincia de Buenos Aires. Mito o realidad sobre los "superpoderes". Revista ASAP.

Vega, Susana (2005). "Inflexibilidades: Rigideces y Afectaciones Presupuestarias y Otros Aspectos. Experiencia Argentina", XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público, 25 al 28 de abril de 2005, Lima - Perú.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte al Poder Legislativo y profundizar la comprensión de temas que involucren recursos públicos, democratizando el conocimiento y la toma de decisiones. Es una oficina técnica de análisis fiscal que produce informes abiertos a la ciudadanía. Este informe no contiene recomendaciones vinculantes.

www.opc.gob.ar



Hipólito Yrigoyen 1628. Piso 10 (C1089aaf) CABA, Argentina.
T. 54 11 4381 0682 / contacto@opc.gob.ar

www.opc.gob.ar