



GASTO PÚBLICO CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO ARGENTINO

2004 - 2024

Gabriel Esterelles
Director General

Ignacio Lohlé
Director de Análisis Presupuestario

María Pía Brugiafreddo - María Laura Cafarelli - Eugenia Carrasco
Andrés Kolesnik - Romina Muras - Julieta Olivieri - Walter Rabbia
Analistas

Enero de 2026

ISSN 2683-9598

Índice de contenidos

Resumen Ejecutivo	4
Introducción.....	5
Evolución del gasto del Sector Público Argentino.....	6
Análisis por concepto del gasto	7
Prestaciones sociales.....	7
Prestaciones de la Seguridad Social.....	7
Transferencias monetarias a personas	11
Subsidios económicos	17
Energía.....	18
Transporte.....	19
Remuneraciones.....	21
Gastos en capital.....	25
Intereses.....	27
Anexo metodológico.....	29

Índice de cuadros

Cuadro 1. Comparación del GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno	6
Cuadro 2. Gasto del SPA por concepto	7
Cuadro 3. Comparación del gasto en prestaciones de la Seguridad Social y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno.....	7
Cuadro 4. Características de los mecanismos de movilidad vigentes en el período	10
Cuadro 5. Tasa de cobertura previsional en adultos mayores.....	11
Cuadro 6. Comparación del gasto en transferencias monetarias a personas y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno.....	11
Cuadro 7. Comparación del gasto en subsidios económicos y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno.....	17
Cuadro 8. Comparación del gasto en remuneraciones y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno	21
Cuadro 9. Comparación del gasto en capital y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno	25
Cuadro 10. Comparación del Gasto en intereses y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno.....	27

Índice de gráficos

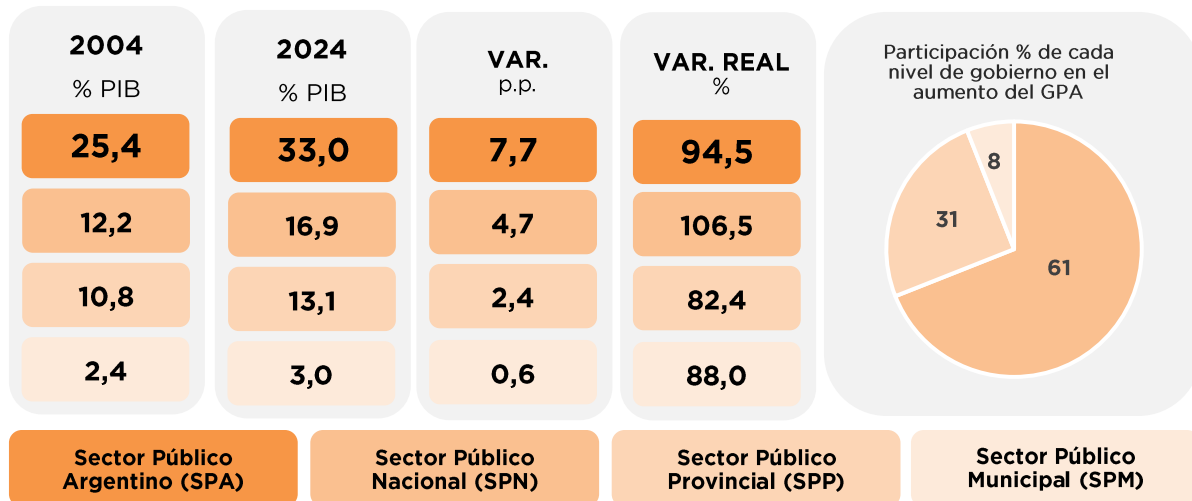
Gráfico 1. Evolución del gasto Público Argentino en términos del PIB.....	6
Gráfico 2. Prestaciones de la Seguridad Social. Sector Público Argentino.....	8
Gráfico 3. Evolución de prestaciones de la Seguridad Social en el SPN por tipo	10
Gráfico 4. Evolución de Transferencias monetarias a personas otorgadas por la APN	12
Gráfico 5. Transferencias monetarias a personas otorgadas por la APN, por concepto.....	14
Gráfico 6. Evolución institucional de programas de transferencias monetarias a personas otorgadas por la APN.....	15
Gráfico 7. Subsidios económicos en la APN, por componente	17
Gráfico 8. Subsidios a la energía por sector.....	19
Gráfico 9. Cobertura del costo de generación eléctrica	19
Gráfico 10. Subsidios al transporte por sector.....	20
Gráfico 11. Cobertura del costo del transporte público automotor de pasajeros - AMBA	21
Gráfico 12. Gastos en remuneraciones. Sector Público Argentino.....	22

Gráfico 13. Empleo público del SPA por sector.....	22
Gráfico 14. Remuneraciones en relación a los gastos totales de cada sector	23
Gráfico 15. Remuneraciones del SPA. Participación por nivel de gobierno	23
Gráfico 16. Evolución del gasto en remuneraciones y el empleo público. SPA.....	24
Gráfico 17. Gastos de capital. Sector Público Argentino no financiero.....	25
Gráfico 18. Evolución de los gastos de capital del SPN por subsector institucional.....	26
Gráfico 19. Gastos de capital. Participación por nivel de gobierno.....	27
Gráfico 20. Intereses. Sector Público Argentino no financiero	27
Gráfico 21. Evolución de los intereses por préstamos con organismos internacionales de la Administración Central	28

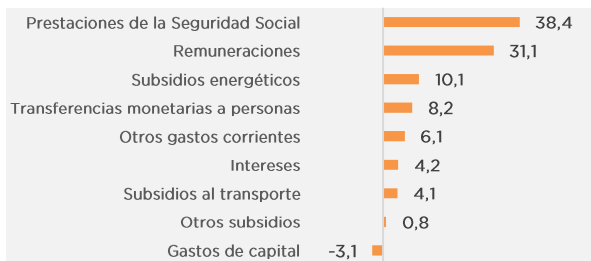
RESUMEN EJECUTIVO

Entre 2004 y 2024, el Gasto Público Argentino pasó de representar el 25,4% al 33,0% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que implicó un aumento de 7,7 puntos porcentuales (p.p.). Dicho aumento estuvo impulsado por todos los niveles de gobierno: el Sector Público Nacional aumentó en 4,7 p.p. su participación en el Producto; el Sector Público Provincial 2,4 p.p., mientras que el Sector Público Municipal lo hizo en 0,6 p.p.

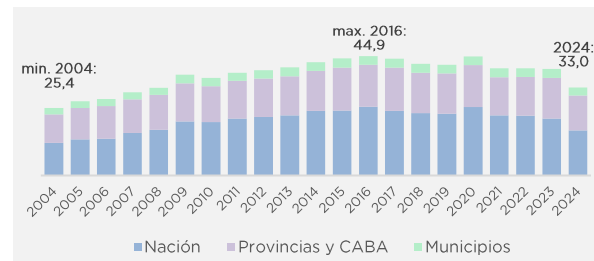
En 2024 se observa la mayor variación de la serie con una caída de 7,1 p.p. del PIB, de los cuales 4,6 p.p. correspondieron al Sector Público Nacional, 2,1 p.p. al Provincial y 0,4 p.p. al Municipal.



Sector Público Argentino (SPA)
Participación % de cada concepto en la variación del gasto total del Sector Público Argentino en términos del PIB



Sector Público Nacional (SPN)
Evolución del Gasto Público Argentino en términos del PIB



SECTOR PÚBLICO NACIONAL

- Las prestaciones de la Seguridad Social (jubilaciones y pensiones) explicaron 47,7% del aumento del gasto del SPN como porcentaje del PIB (2,2 p.p.).
- El gasto en remuneraciones creció 0,3 p.p., aportando el 5,7% del aumento del gasto del SPN como porcentaje del PIB.
- Los subsidios económicos aportaron un 24,7% del crecimiento del gasto del SPN en el PIB, con una suba de 1,2 p.p., impulsada mayormente por los subsidios energéticos que crecieron 0,8 p.p.
- Las transferencias monetarias a personas crecieron 0,6 p.p., aportando el 13,4% del aumento total.
- Otros gastos corrientes y los Intereses de la deuda explicaron 5,1% y 8,9% del crecimiento del gasto el en PIB (0,2 p.p. y 0,4 p.p., respectivamente).
- El gasto de capital cayó 0,3 p.p. en el período, contribuyendo a la baja del gasto del SPN.

SECTOR PÚBLICO PROVINCIAL

- La expansión del gasto del SPP en términos del PIB obedeció fundamentalmente al gasto en remuneraciones, que creció 1,9 p.p. del PIB (80,5% del aumento).
- La cantidad de empleados públicos de este sector subió un 62,9% entre 2004 y 2024.

SECTOR PÚBLICO MUNICIPAL

- En el crecimiento del gasto del SPM en términos del PIB incidió el aumento del gasto en remuneraciones (0,2 p.p.) que aportó el 33,9% del aumento total.
- Las erogaciones de capital aportaron el 22,5%, con un aumento de 0,1 p.p. del PIB.

Introducción

El presente informe analiza el comportamiento del gasto del Sector Público Argentino (SPA) en el período 2004-2024¹, con el propósito de comprender su evolución en los últimos años en términos del Producto Interno Bruto (PIB) e identificar los principales hitos en las políticas públicas que explican su comportamiento.

A los fines de este informe, el Gasto Público Argentino (GPA) abarca las erogaciones corrientes y de capital devengadas por el Sector Público No Financiero correspondientes a los tres niveles de gobierno de la República Argentina: Nación, Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Municipios.

El informe se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se analiza la evolución general entre 2004 y 2024 y por nivel de gobierno; en segundo lugar, se comenta el comportamiento de los principales conceptos de gasto (prestaciones sociales, subsidios económicos, gasto en remuneraciones, gasto de capital e intereses), haciendo foco principalmente en el Sector Público Nacional, por ser el nivel de gobierno de mayor peso relativo. Finalmente, en el Anexo se describen la metodología y fuentes de información empleadas.

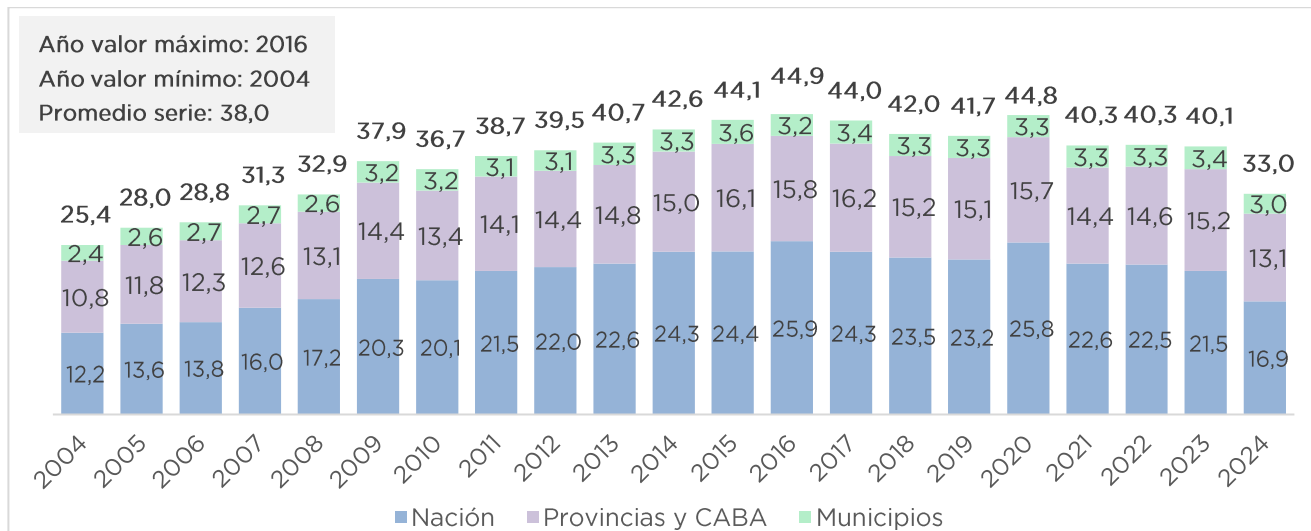
¹ Última información consolidada disponible. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

Evolución del gasto del Sector Público Argentino

El Gasto Público Argentino (GPA) en términos del PIB presenta una tendencia creciente entre los años 2004 y 2016 (pico máximo), momento a partir del cual se reduce para luego mantenerse en los años siguientes, con excepción del año 2020, cuando evidencia un segundo pico producto de los gastos asociados a la pandemia por COVID-19². En el trienio 2021-2023 se mantiene en niveles similares, en torno al 40% del PIB, hasta caer 7 puntos porcentuales (p.p.) del PIB en 2024.

Gráfico 1. Evolución del gasto Público Argentino en términos del PIB

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Cuadro 1. Comparación del GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno

2004 y 2024, en % del PIB, diferencia en p.p., % de incidencia y var. % real a/a

Nivel de gobierno	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en el crecimiento (%)	Var. % real a/a
	2004	2024			
Nación (SPN)	12,2	16,9	4,7	61,0	106,5
Provincias y CABA (SPP)	10,8	13,1	2,4	31,0	82,4
Municipios (SPM)	2,4	3,0	0,6	8,0	88,0
Total - SPA	25,4	33,0	7,7	100,0	94,5

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

² Con relación al aumento del gasto en términos del PIB, incide la caída del PIB nominal.

Cuadro 2. Gasto del SPA por concepto

2004 y 2024, en % del PIB, diferencia en p.p. y % de incidencia

Concepto	2004	2024	Var. p.p.	Incidencia
Gasto total	25,4	33,0	7,7	100,0
Prestaciones sociales	7,0	10,6	3,6	46,6
Prestaciones de la Seguridad Social	5,8	8,8	2,9	38,4
Transferencias monetarias a personas	1,2	1,8	0,6	8,2
Subsidios económicos	0,3	1,4	1,2	15,1
Subsidios energéticos	0,2	1,0	0,8	10,1
Subsidios al transporte	0,03	0,3	0,3	4,1
Otros subsidios	0,04	0,1	0,1	0,8
Remuneraciones	7,8	10,2	2,4	31,1
Otros gastos corrientes	5,9	6,3	0,5	6,1
Gastos de capital	2,9	2,6	-0,2	-3,1
Intereses	1,6	1,9	0,3	4,2

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Análisis por concepto del gasto

A fin de comprender la evolución del GPA y del gasto de los distintos niveles de gobierno, en esta sección se analiza la evolución del gasto desagregado por los principales conceptos que lo componen, a saber: prestaciones sociales, subsidios económicos, remuneraciones, gasto de capital e intereses.

Prestaciones sociales³

Prestaciones de la Seguridad Social⁴

Cuadro 3. Comparación del gasto en prestaciones de la Seguridad Social y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno

2004 y 2024, diferencia en puntos porcentuales, % del PIB y % de incidencia

Nivel de gobierno	Gasto Total	Gasto en prestaciones de la Seguridad Social			
	Var. 2004-2024 (p.p.)	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en la variación
		2004	2024		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=((4)/(1))*100
Nación (SPN)	4,7	4,6	6,8	2,2	47,7
Provincias y CABA (SPP)	2,4	1,2	2,0	0,7	30,1
Municipios (SPM)	0,6	-	-	-	-
Total – SPA	7,7	5,8	8,8	2,9	38,4

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

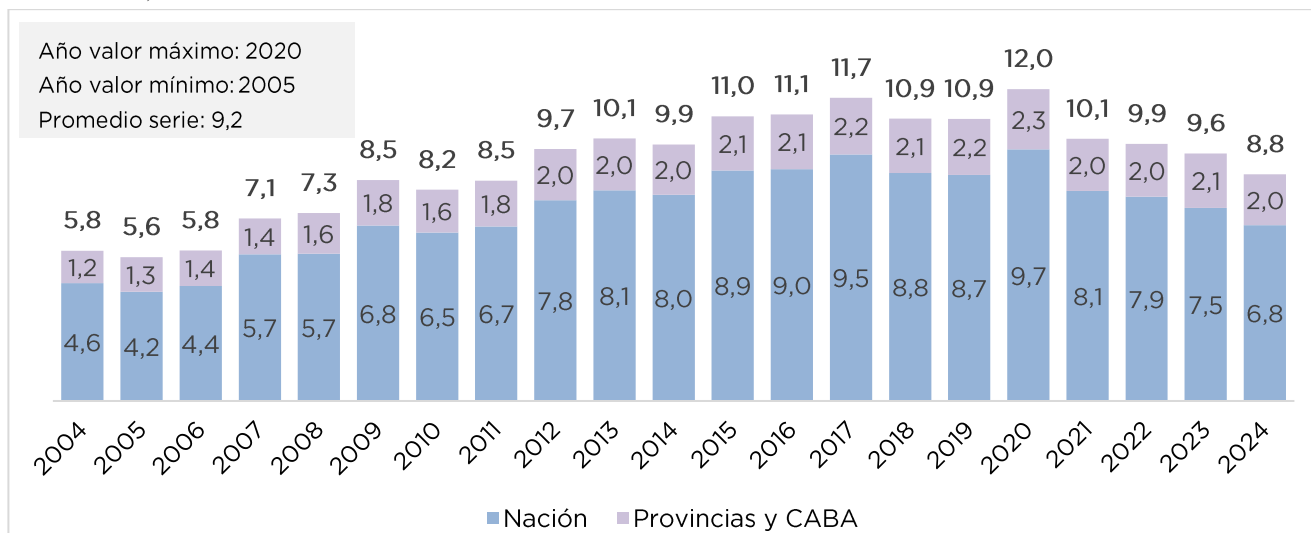
FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

³ Bajo el concepto “prestaciones sociales” se abarcan todas las acciones que realiza el Estado en pos de la protección de las personas ante las distintas contingencias y necesidades específicas que enfrentan en cada una de las etapas de su vida, desde el nacimiento hasta la vejez y la muerte.

⁴ Se contemplan tanto las erogaciones en concepto de pago de haberes de jubilaciones y pensiones contributivas como a las pensiones no contributivas (PNC) enmarcadas en regímenes nacionales y/o provinciales, incluyendo los bonos compensatorios otorgados.

Gráfico 2. Prestaciones de la Seguridad Social. Sector Público Argentino

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

En lo que respecta al ámbito del SPN, el primer crecimiento destacado de este componente se observa luego de 2006, momento en el cual se consolida la implementación de la moratoria previsional aprobada por Ley 25.994 (2004), complementada por la Resolución ANSES 625/2006 que permitía realizar el trámite jubilatorio por internet. Esta moratoria (a diferencia de otras realizadas en el pasado, que buscaban un incremento en la recaudación como consecuencia de recibir mayor cantidad de aportes) tuvo como principal finalidad aumentar la cobertura previsional, lo cual redundó en la incorporación de aproximadamente 1,5 millones de personas hacia diciembre de 2007. Estos nuevos ingresantes representaron, en términos presupuestarios, un crecimiento del gasto previsional del orden de 1,2 p.p. del PIB. Los nuevos jubilados amparados en la moratoria percibieron como haber inicial promedio en cada uno de esos años un importe muy cercano al haber mínimo garantizado⁵.

Otro salto destacado se observa como resultado de la estatización de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), por Ley 26.425, transformando a todo el sistema jubilatorio nacional en público y estatal, y con la aprobación de la Ley 26.417 de movilidad jubilatoria, ambas promulgadas a fines de 2008. Estas políticas implicaron un incremento del gasto de 1,1 p.p. debido a que el Estado se hizo cargo de la totalidad de las prestaciones del sistema, de la actualización periódica de los haberes jubilatorios, a la vez que incorporó a la planta de empleados de ANSES a los trabajadores pertenecientes a las AFJP. Cabe destacar que la aprobación de la Ley 26.425 significó un aumento de los ingresos ya sea por mayor cantidad de aportes y contribuciones al sistema público como por la estatización de los fondos obrantes en las AFJP que constituyeron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS).

En el año 2012 se observa un nuevo crecimiento de 1 p.p. del PIB en el pago de jubilaciones y pensiones. Esta suba no responde a una política en particular de dicho año, sino a la propia dinámica de las condiciones del sistema previsional: el haber promedio (producto de la fórmula de movilidad vigente a esa fecha, similar a la que rigió a partir de diciembre 2020⁶) creció 35,0% a/a, aumentando

⁵ Haber mínimo diciembre 2005: \$390,00; Haber medio alta por moratoria diciembre 2005: \$394,08.

Haber mínimo diciembre 2006: \$470,00; Haber medio alta por moratoria diciembre 2006: \$472,22.

Haber mínimo diciembre 2007: \$596,20; Haber medio alta por moratoria diciembre 2007: \$610,99.

⁶ Dicha fórmula de movilidad (que fue la original, aprobada por Ley 26.417) consistía en una combinación entre un índice de salarios (RIPE) y los recursos de ANSES, en una proporción de 50% cada uno, y ajustaba semestralmente. En diciembre de 2017 fue sustituida por Ley 27.426, por una fórmula que combinaba inflación y salarios en una proporción de 70% y 30% respectivamente. A su vez, se incorporó la actualización trimestral. En tanto, en diciembre de 2020 fue modificada

por encima de la inflación registrada. La fórmula de movilidad obrante a dicha fecha, basada en una combinación entre el RIPTE y los recursos de ANSES, otorgó aumentos durante el año del orden del 30%, mientras que el crecimiento del PIB para igual período fue cercano al 20%.

En el año 2014 se dicta una nueva moratoria previsional, instituida por Ley 26.970, lo que permitió que en el año 2015 ingresen más de 500.000 nuevos beneficiarios y otros 500.000 más hacia 2017, implicando esta nueva inclusión de jubilados 1 p.p. adicional del PIB. De manera similar a lo sucedido con la moratoria anterior, los haberes iniciales promedio de las altas por moratoria fueron muy cercanos al valor del haber mínimo garantizado⁷.

Con la aprobación la Ley 27.260 de “Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados” (2016), en 2017 se observa un incremento de 0,6 p.p. del PIB, explicado principalmente por el pago de haberes retroactivos de aquellos casos judicializados que la Ley resolvía. Cabe destacar que esta misma Ley aprobó las Pensiones Universales para Adultos Mayores (PUAM), que en el año 2017 contó con 30.000 altas de beneficiarios (representando 0,03% del PIB de dicho año) y, hacia 2022, alcanzó los 260.000 beneficiarios (representando 0,13% del PIB de dicho año).

Entre 2018 y 2019 se aprecia un descenso de la participación del gasto en prestaciones de la seguridad social que se explica por la dinámica inflacionaria y su relación con la fórmula de movilidad. Mediante Ley 27.426 (diciembre 2017), se aprobó un nuevo mecanismo de actualización que implicó que la fórmula pase a calcularse utilizando índices de inflación y variación de salarios, ambos indicadores con 6 meses de rezago. Se observa que los haberes crecieron por debajo de la inflación de dichos años.

El crecimiento en términos del PIB observado en 2020 no implica un aumento en términos reales del gasto, sino que responde al mantenimiento de las prestaciones de la Seguridad Social en un contexto de caída del producto, lo que redundó en una mayor participación relativa de este gasto en el total del PIB.

Finalmente, entre 2021 y 2024 se reduce considerablemente la participación de las prestaciones de la seguridad social del SPN en términos del PIB, como resultante de un desacople creciente de las jubilaciones y pensiones respecto a los precios, toda vez que la fórmula de movilidad que entró en vigor a partir de 2020 toma información de salarios y recursos de ANSES con un trimestre de rezago para el cálculo de movilidad, lo que hace que, en un contexto de inflación creciente, los haberes jubilatorios crezcan por debajo de otros precios. Cabe señalar que dicha fórmula rigió hasta marzo de 2024, mientras que a partir de abril de ese año fue reemplazada por otra fórmula que actualiza mensualmente por IPC con dos meses de rezago.

En lo que respecta al ámbito provincial, se observa una tendencia creciente a lo largo de la serie, que es explicada principalmente por el crecimiento del empleo público en estos niveles de gobierno, redundando ello en un incremento de la cantidad de personas que se van jubilando año a año.

nuevamente, mediante Ley 27.609, retomando el espíritu de la redacción original, pero manteniendo la actualización trimestral.

⁷ Haber mínimo diciembre 2015: \$4.299,06; Haber medio alta por moratoria diciembre 2015: \$4.356,36.
Haber mínimo diciembre 2016: \$5.661,16; Haber medio alta por moratoria diciembre 2016: \$5.736,62.
Haber mínimo diciembre 2017: \$7.246,64; Haber medio alta por moratoria diciembre 2017: \$7.343,24.

Cuadro 4. Características de los mecanismos de movilidad vigentes en el período

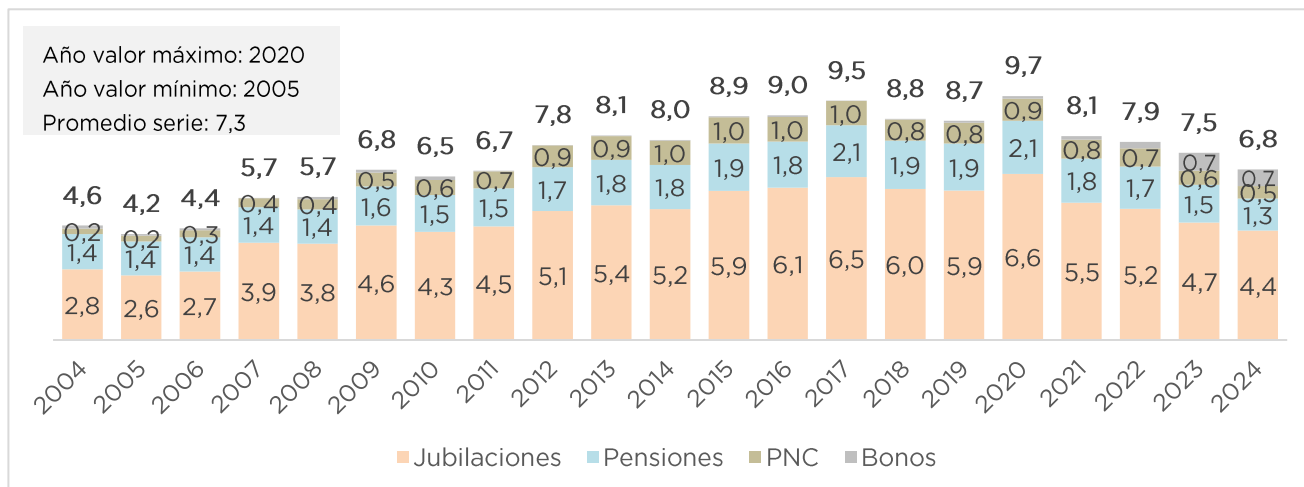
2004 a 2024

Período	Marco normativo	Características
2004 - 2008	Decretos	Aumentos de manera discrecional del haber mínimo en algunos casos y de los haberes en general en otros.
2009 - 2017	Ley 26.417	Entró en vigor a partir de marzo de 2009 y determinó que los haberes previsionales se actualizarán dos veces al año, en marzo y septiembre. La fórmula de actualización combinaba dos variables: 1) Recaudación tributaria: Mide la evolución de los recursos tributarios destinados a la seguridad social (50%) 2) Índice de salarios (RIPTTE): Refleja la evolución de los salarios formales (50%) Este cálculo se compara con la variación de los recursos totales anuales de ANSES, y se toma el índice de menor valor entre ambos
2018 - 2019	Ley 27.426	Entró en vigor en marzo de 2018 y establecía que las jubilaciones y pensiones se ajusten trimestralmente en lugar de semestralmente, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. La fórmula combinaba: 1) Índice de precios al consumidor (IPC): Refleja la medición de la inflación (70%) 2) Índice de salarios (RIPTTE): Refleja la evolución de los salarios formales (30%)
2020	Decretos	Aumentos y modificaciones en los distintos parámetros que determinan los haberes jubilatorios, de manera discrecional
2021 - marzo 2024	Ley 27.609	En diciembre de 2020, se aprobó una nueva ley de movilidad, vigente a partir de marzo de 2021. Esta ley estableció que las actualizaciones sean trimestrales y se basen en: 1) Recaudación tributaria: Similar a la fórmula de 2008, refleja los recursos destinados a la seguridad social (50%) 2) Índice de salarios (RIPTTE) o el índice de variación salarial (IVS), el que fuera mayor, como componente salarial (50%) Sólo en el último trimestre, se debe comparar el resultado de este índice con la variación de los recursos totales anuales de ANSES, y se debe tomar el valor menor
Abril 2024 en adelante	DNU 274/24	Entró en vigor a partir de julio de 2024 y determinó que los haberes previsionales se actualizarán mensualmente de acuerdo con las variaciones del IPC A su vez, dispuso que, para la determinación de la movilidad correspondiente al mes de junio de 2024, resultaría aplicable la fórmula anterior, prevista en la Ley 27.609. Finalmente, se estableció que a fin de abril de 2024 se concederían adelantos incrementales equivalentes al IPC a cuenta del porcentaje que determine la aplicación de la movilidad prevista por la Ley 27.609, como así también un incremento extraordinario del 12,5%, a efectos de compensar la transición entre una fórmula y otra.

FUENTE: OPC, en base a normativa.

Gráfico 3. Evolución de prestaciones de la Seguridad Social en el SPN por tipo⁸

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a datos E.Sidif.

⁸ En lo que respecta a las Pensiones No Contributivas (PNC), desde 2010 (300 mil beneficiarios) comienza a aumentar el número de beneficiarios de pensiones por invalidez, alcanzando en 2014 más de un millón de beneficiarios, manteniéndose luego la cantidad en torno a dicho valor. En materia de otorgamiento de bonos, el mayor crecimiento se aprecia en los últimos años de la serie, cuyo fundamento se vincula con una aceleración de la inflación que ha resultado en un desacople entre la movilidad previsional y el aumento de precios, lo que motivó la generación de mecanismos de compensación por esta vía, principalmente dirigidos a quienes percibían los haberes más bajos.

Cuadro 5. Tasa de cobertura previsional en adultos mayores⁹

2004 a 2024 en %

Año	Total	Masculino	Femenino
2004	60,4	67,7	56,8
2005	58,5	65,0	55,2
2006	59,8	64,4	57,4
2007	75,4	69,7	78,3
2008	81,4	75,7	84,3
2009	89,2	87,2	90,2
2010	90,1	88,8	90,7
2011	89,0	89,1	88,9
2012	87,2	88,6	86,4
2013	85,4	87,8	84,2
2014	83,6	87,0	81,9
2015	88,1	88,9	87,7
2016	90,4	91,2	89,9
2017	90,4	92,1	89,5
2018	88,6	89,9	87,9
2019	86,7	87,3	86,3
2020	84,4	84,3	84,4
2021	81,6	80,6	82,1
2022	81,2	78,5	82,7
2023	81,0	77,4	83,0
2024	82,8	80,2	84,2

FUENTE: OPC, en base a ANSES e INDEC.

Transferencias monetarias a personas¹⁰

Cuadro 6. Comparación del gasto en transferencias monetarias a personas y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno

2004 y 2024, diferencia en puntos porcentuales, % del PIB y % de incidencia

Nivel de gobierno	Gasto Total	Gasto en transferencias monetarias a personas			
	Var. 2004-2024 (p.p.)	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en el crecimiento
		2004	2024		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Nación (SPN)	4,7	1,2	1,8	0,6	13,4
Provincias y CABA (SPP)	2,4	-	-	-	-
Municipios (SPM)	0,6	-	-	-	-
Total - SPA	7,7	1,2	1,8	0,6	8,2

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

⁹ Expresa la relación entre la cantidad de pasivos del SIPA informada en el BESS y la población total por género proyectada por el INDEC.

¹⁰ El concepto de “transferencias monetarias a personas” adoptada en este informe alude a los beneficios o asistencias económicas (no en especie) de carácter no reintegrable destinadas a personas físicas u hogares en el marco de determinados programas sociales. En este sentido, se incluyen todas aquellas prestaciones de contención y asistencia social que las administraciones públicas otorgan con el objetivo de cubrir necesidades económicas de los hogares, contribuir a su seguridad alimentaria, sostener los puestos de trabajo y promover la inserción laboral y la inclusión educativa de personas en situación de vulnerabilidad.

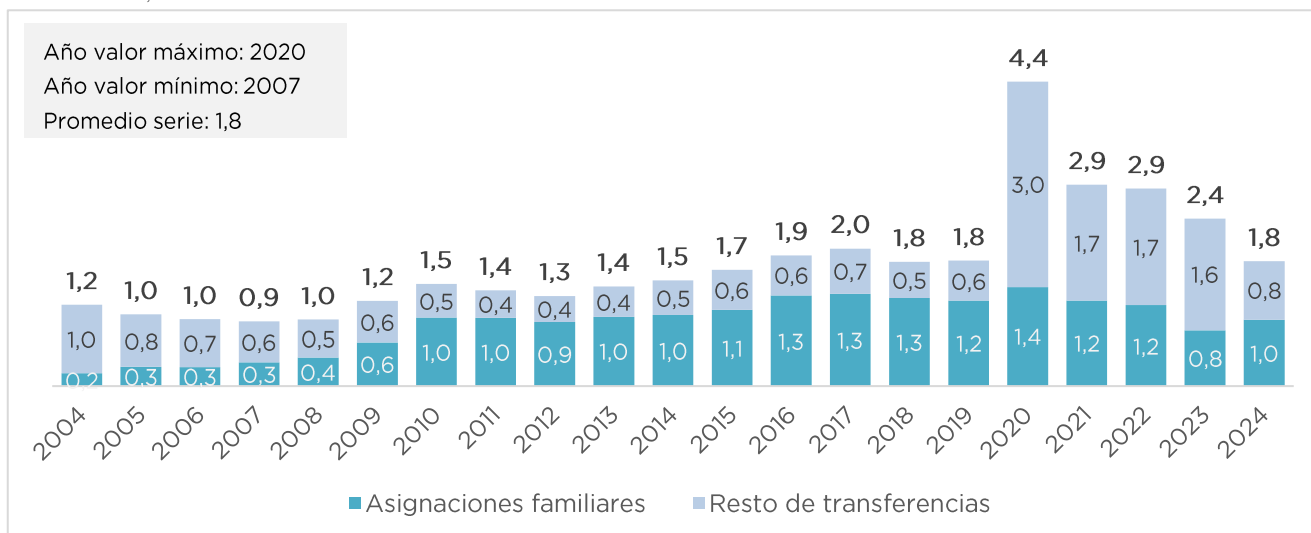
Dentro del conjunto de transferencias monetarias a personas pueden distinguirse dos grandes grupos: por un lado, aquellas otorgadas en el marco del Régimen Nacional de Asignaciones Familiares (Ley 24.714 y modificatorias) y, por otro lado, el resto de transferencias, que abarca a prestaciones de diferentes tipos y con diferentes objetivos.

El Régimen de Asignaciones familiares, se encuentra integrado por dos subsistemas:

- Un subsistema contributivo, para los trabajadores en relación de dependencia (del sector privado y del sector público nacional) y trabajadores autónomos inscriptos en el régimen del Monotributo. Las asignaciones otorgadas bajo este subsistema se denominan Asignaciones familiares activos y del SPN y son financiadas mediante los aportes y contribuciones de los trabajadores.
- Un subsistema no contributivo que abarca, por un lado, las Asignaciones familiares pasivos y, por otro lado, las Asignaciones universales para la protección social.

Gráfico 4. Evolución de Transferencias monetarias a personas otorgadas por la APN

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a datos E.Sidif.

Del subsistema no contributivo, las primeras están orientadas a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de la Pensión Universal para el Adulto Mayor y de las pensiones no contributivas (PNC) por invalidez, y son financiadas con los recursos del régimen previsional.

Por su parte, las segundas se dirigen a grupos familiares desocupados o que se encuentren en la economía informal. Éstas son la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE), ambas financiadas con recursos tributarios afectados a la ANSES.

Como puede observarse en el gráfico 4, las asignaciones familiares en su conjunto crecieron en el período considerado 0,8 p.p. en la medición punta a punta, por encima del aumento registrado en el total de transferencias monetarias a personas, que las engloba (0,6 p.p.).

Recuadro 1: Actualización de las asignaciones familiares

El mecanismo de actualización de los montos de las asignaciones familiares ha ido variando a lo largo de los años.

Hasta mediados del 2015, eran actualizados por decreto, situación que se modificó con la sanción de la ley 27.160, de movilidad de las asignaciones familiares. Esta ley, sancionada en julio de 2015, estableció que la actualización del monto de las prestaciones del Régimen Nacional de Asignaciones Familiares (con excepción de la asignación por maternidad) se realizaría dos veces al año de acuerdo con el índice de movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional. En efecto, cualquier modificación a la fórmula de movilidad jubilatoria impacta en la actualización de las asignaciones familiares.

De este modo, con la sanción de la ley 27.609 se modificó, a partir de marzo de 2021, la periodicidad de la movilidad jubilatoria, que pasó de ser semestral a trimestral, modificando también, por consiguiente, la periodicidad de las asignaciones familiares.

Finalmente, a partir del mes de julio de 2024 comenzó a regir una nueva fórmula de movilidad que actualiza mensualmente por IPC, en virtud del dictado del DNU 274/24.

Por su parte, la categoría “Resto de transferencias” incluye, entre otras, la Prestación Alimentar y el programa Potenciar Trabajo. Entre 2004 y 2008 el gasto en transferencias monetarias a personas representó en promedio un 1% del PIB, concentrándose en asignaciones familiares (activos) y los programas Familias por la Inclusión Social (PFIS) y Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD).

A lo largo de estos años, las asignaciones familiares (activos) incrementaron su participación el Producto de la economía (en 0,2 p.p.), en contraposición a los otros dos programas mencionados. El PJyJHD registró la mayor caída (0,6 p.p.), al pasar del 0,7% del PIB en 2004 al 0,1% en 2008.

Esta tendencia decreciente en ambos programas se profundizó con el surgimiento de la AUH (en octubre de 2009) debido al traspaso de beneficiarios hacia esta última. Así, en el año 2010 el total de transferencias a personas representaba 1,5% del PIB, compuesto fundamentalmente por asignaciones familiares activos (0,5% del PIB) y AUH (0,4%), mientras que el PJyJHD y PFIS representaban 0,01% y 0,004% del PIB, respectivamente.

Entre 2011 y 2019 el gasto en transferencias a personas aumentó como porcentaje del Producto, del 1,4% a 1,8%, y tanto el gasto de AUH y AUE (esta última creada en 2011) como de las asignaciones familiares (activos y SPN)¹¹ continuaron siendo sus principales componentes, ambos con una participación del 0,6% en el Producto en 2019.

En 2020 se registró el mayor gasto en transferencias monetarias a personas, que ascendió al 4,4% del PIB; esto es más de dos veces el gasto del año anterior (1,8% del PIB). Ello obedeció a las medidas implementadas para sostener los ingresos de las personas u hogares mayormente afectados en el marco de la pandemia por COVID-19 y que implicaron una ampliación y diversificación de las prestaciones sociales. En este sentido, se reforzaron algunas prestaciones (AUH y AUE) y se crearon nuevos programas sociales (Tarjeta Alimentar, IFE, ATP y REPRO 2). El recuadro 2 presenta una descripción de los mismos.

Durante los años 2021 y 2022, el gasto en transferencias monetarias a personas representó en términos del PIB un 2,9%, ubicándose en un nivel superior al resto de la serie analizada (con excepción del 2020). Las asignaciones familiares continuaron siendo una de políticas de

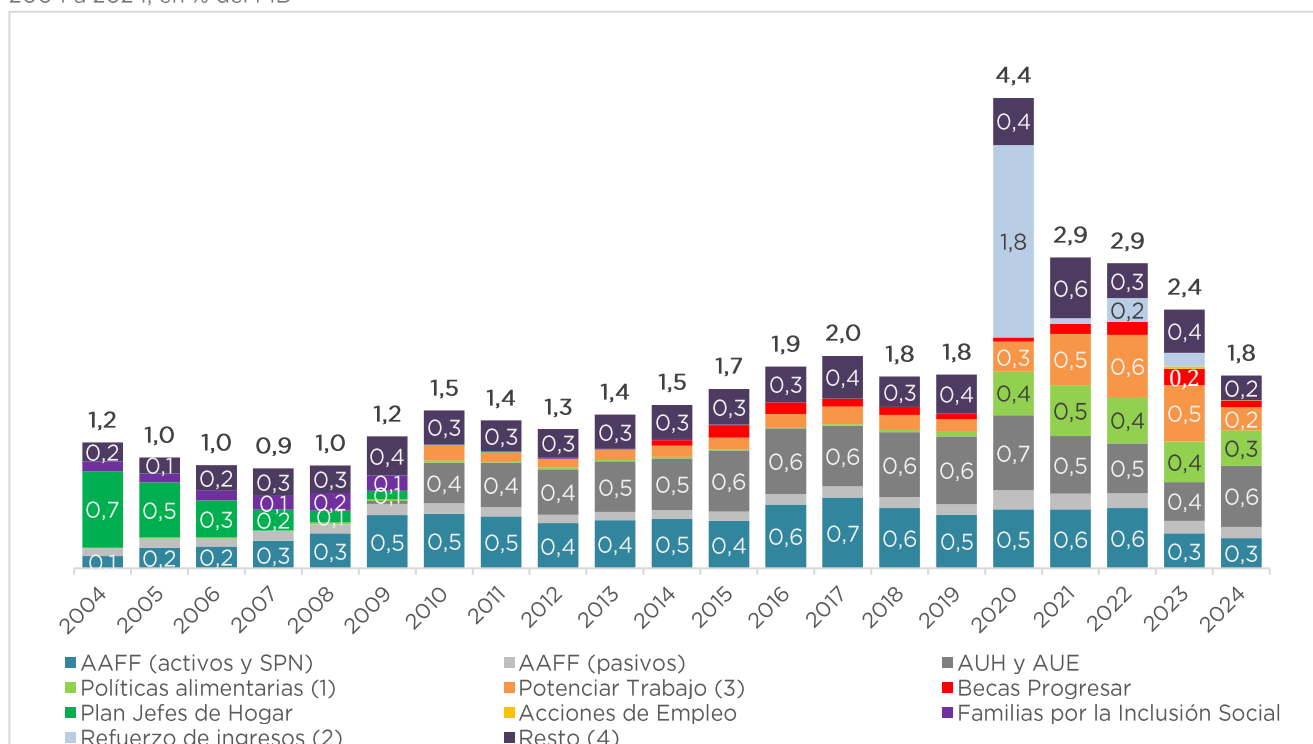
¹¹ En 2011 se dispone la incorporación de los trabajadores del SPN como beneficiarios de las asignaciones familiares contributivas, y en 2016 se incorpora a los monotributistas.

transferencias a personas de mayor envergadura, al representar 1,2% del PIB en 2022 (0,6% activos y SPN, 0,1% pasivos y 0,5% AUH y AUE), acompañadas por otras dos prestaciones sociales que adquirieron un peso presupuestario de cuantía similar: el ex Programa Potenciar Trabajo (0,6% del PIB) y la Prestación Alimentar (0,4%).

En ambos casos incidió el aumento en la cantidad de titulares: en el ex Potenciar Trabajo continuó aumentando (en línea con lo ocurrido en 2020), alcanzando a cerca de un millón de beneficiarios y en la Prestación Alimentar se amplió su alcance, al incluir como beneficiarias a las mujeres que perciben la PNC para madres de 7 o más hijos/as y extender de 6 a 14 años la edad de los niños perceptores de la AUH como criterio para acceder a la prestación.

Gráfico 5. Transferencias monetarias a personas otorgadas por la APN, por concepto

2004 a 2024, en % del PIB



Notas: Las etiquetas corresponden a los nombres actuales de los programas, o bien los históricos, en caso de no existir más. (1) A partir de 2020, se destaca el componente de la Prestación Alimentar (ex Tarjeta Alimentar). Antes de 2020, las transferencias monetarias a personas identificadas en este programa se canalizaban a través de comedores comunitarios y merenderos.

(2) Bajo esta categoría se incluyen: IFE, ATP, Refuerzo de Ingresos y Refuerzo Alimentario para Adultos sin Ingresos.

(3) Los programas antecesores fueron Argentina Trabaja (2009-2017), Hacemos Futuro (2018-2019), Salario Social Complementario (2017-2019) y Potenciar Trabajo (2020- marzo 2024).

(4) La categoría "resto" incluye en el 2022 los programas Atención y Acompañamiento a Personas con Consumos Problemáticos; Planificación, Control, Regulación, Estudios, Investigaciones y Fiscalización de la Política de Salud; Abordaje Territorial; Potenciar Inclusión Joven; Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños/as y Adolescentes; Acciones de Capacitación Laboral; Programa Acompañar, entre otros.

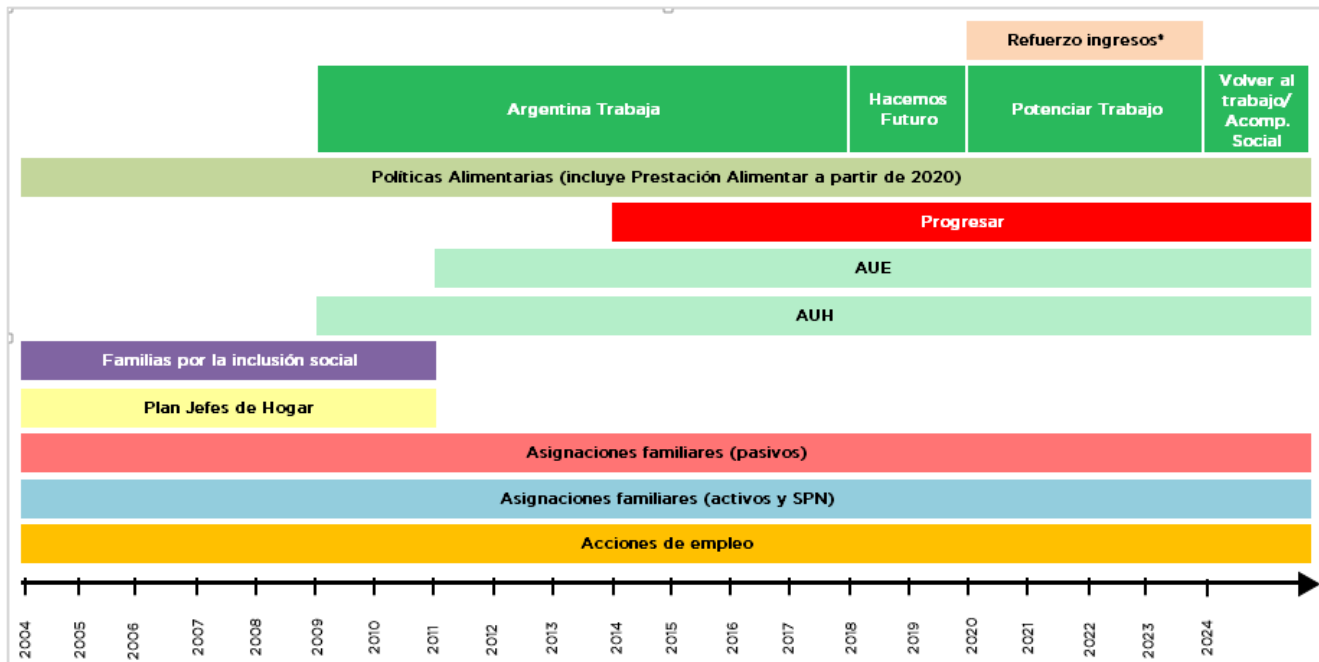
FUENTE: OPC, en base a datos E.Sidif.

Entre 2023 y 2024 se verificó una caída del gasto en transferencias monetarias a personas de 0,6 p.p. del Producto, alcanzando en 2024 el valor promedio de la serie analizada, de 1,8% del PIB. Por una parte, en 2023 se registró una baja del gasto en asignaciones familiares del orden de 0,4 p.p. del Producto (-0,3 p.p. en activos y -0,1 p.p. en AUH y AUE), lo cual tiene origen en el desacople de dichas asignaciones respecto a los precios, en un contexto de inflación creciente bajo una fórmula de movilidad que actualizaba trimestralmente con un trimestre de rezago. Finalmente, en 2024 el gasto en asignaciones familiares mostró una recuperación de 0,2 p.p. del Producto, explicado íntegramente por la AUH y AUE, con motivo de la duplicación del valor de estas prestaciones a partir de enero de 2024. Como contraparte, por fuera de las asignaciones familiares, la pérdida de valor

de compra de las prestaciones sociales significó una caída de 0,8 p.p. del Producto en el conjunto de estas prestaciones, lo cual se evidencia especialmente en el Volver al Trabajo / Acompañamiento social -ex programa Potenciar Trabajo- (-0,3 p.p.), en las Becas Progresar (-0,1 p.p.), y en la Prestación Alimentar (-0,1 p.p.), aunque en este último caso la caída estuvo amortiguada por la ampliación del universo de beneficiarios¹².

Gráfico 6. Evolución institucional de programas de transferencias monetarias a personas otorgadas por la APN

2004 a 2024



(*) En 2023 y 2024 se registraron algunos remanentes de las medidas de refuerzo de ingresos, pero representaron una magnitud inferior al 0,0001% del Producto.

FUENTE: OPC.

¹² En septiembre de 2024 se dispuso la ampliación del universo de la Prestación Alimentar alcanzar a las familias con hijos hasta 17 años (hasta 14 años antes de la ampliación), lo cual significó la incorporación de 240 mil prestaciones mensuales adicionales.

Recuadro 2: Programas de transferencias monetarias a personas en 2020

Bajo el contexto de la pandemia por COVID-19, se tomaron medidas con el objetivo de paliar los efectos económicos que ésta trajo asociados. Estas medidas se canalizaron a través de transferencias monetarias, resultando el 2020 un año particular en lo que respecta al gasto en transferencias a personas u hogares alcanzando el 4,4% del PIB. Los programas creados fueron los siguientes:

- **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE):** Consistió en un bono de \$10.000 por grupo familiar, destinado a trabajadores informales, personal doméstico, monotributistas sociales, monotributistas de las categorías más bajas (A y B) y, beneficiarios de AUH o PROGRESAR. Durante 2020, se efectuaron tres pagos en concepto de IFE, implicando un gasto del 1,0% del PIB.
- **Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP):** Entre sus beneficios incluyó la “asignación compensatoria al salario”, que consistió en el pago por parte del Estado del 50% del salario del personal de empresas del sector privado cuya actividad y nivel de facturación se vio afectada por las medidas de aislamiento. El monto máximo abonado por cada empleado fue el equivalente a dos Salarios Mínimo, Vital y Móvil (SMVM), quedando el pago del saldo restante a cargo de los empleadores. Su gasto representó el 0,7% del PIB.
- **Programa de Recuperación Productiva (REPRO 2):** Fue creado mediante resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, adicionándose a la línea REPRO del programa presupuestario Acciones de Empleo, creada en 2002 con el objetivo de sostener el empleo en sectores con dificultades económicas. En particular, la nueva medida tuvo su foco en los sectores cuya actividad se vio afectada por la cuarentena. El REPRO 2 consistió en una suma de dinero fija (\$9.000) a los trabajadores por el plazo de dos meses, a cuenta del pago de las remuneraciones a cargo de las empresas adheridas al Programa. Su gasto representó cerca del 0,1% del PIB.

En esos mismo año también se crea, en el marco del Plan Argentina contra el Hambre, la Prestación Alimentar como política de transferencias monetarias a los hogares. Si bien en los años previos también se brindó asistencia financiera para la provisión de ayudas alimentarias (bajo el programa Políticas Alimentarias), su modalidad fue principalmente a través de asistencia financiera a comedores comunitarios y merenderos. Esto explica el salto en el peso presupuestario que registra esta política en 2020 respecto al 2019 (del 0,04% al 0,4% del PIB), sumado a que en el contexto de la pandemia se aumentaron los montos y se realizaron pagos extraordinarios en algunos meses (abril y diciembre).

También se destaca el surgimiento del programa Potenciar Trabajo, el cual unificó a los ex programas Hacemos Futuro y Salario Social Complementario. Este programa implicó un aumento en la cantidad de beneficiarios que más que se duplicó, al pasar de 236 mil a 550 mil personas, y significó un aumento del gasto en términos del PIB de 0,2 p.p. respecto al 2019.

Por otro lado, respecto a las políticas ya existentes, en el caso de la AUH y AUE, se dispuso el pago de un bono de carácter extraordinario, ascendiendo el gasto de estas asignaciones al 0,7% del PIB.

Subsidios económicos¹³

Cuadro 7. Comparación del gasto en subsidios económicos y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno¹⁴

2004 y 2024, diferencia en puntos porcentuales, % del PIB y % de incidencia

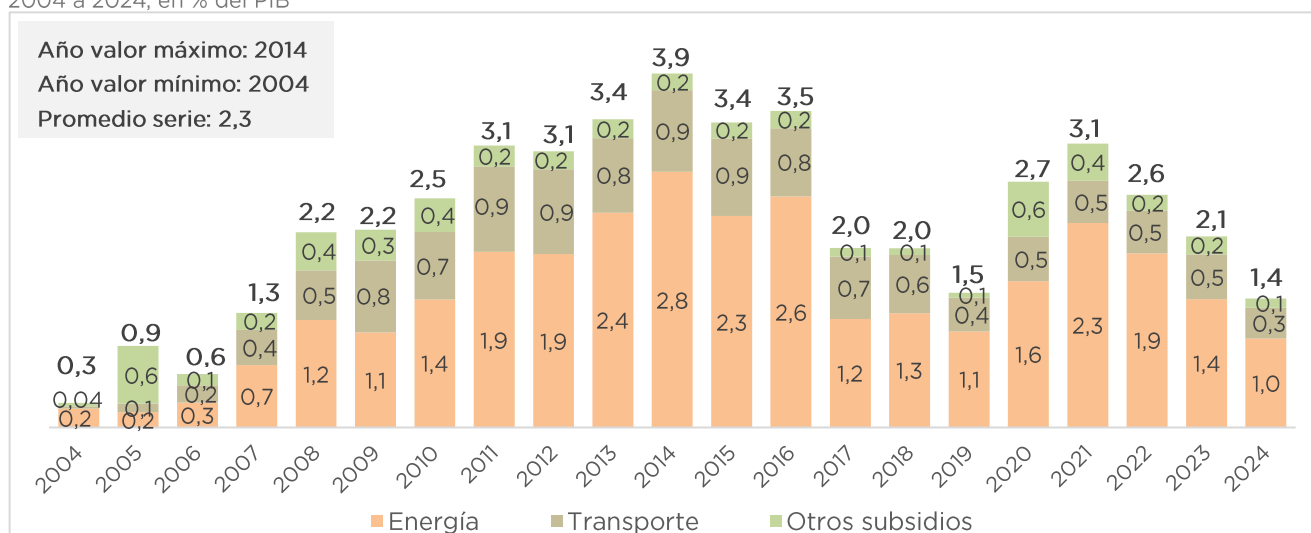
Nivel de gobierno	Gasto Total		Gasto en subsidios económicos		
	Var. 2004-2024 (p.p.)	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en el crecimiento
		2004	2024		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=((4)/(1))*100
Nación (SPN)	4,7	0,3	1,4	1,2	24,7
Provincias y CABA (SPP)	2,4	-	-	-	-
Municipios (SPM)	0,6	-	-	-	-
Total - SPA	7,7	0,3	1,4	1,2	15,1

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Gráfico 7. Subsidios económicos en la APN, por componente

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a datos E.Sidif.

El incremento de los subsidios económicos durante el período tiene su origen principalmente en un conjunto de medidas adoptadas por el Estado Nacional en el marco de la emergencia económica dictada tras la salida la convertibilidad (Ley 25.561, sus modificatorias y complementarias), que dispusieron la pesificación y el congelamiento generalizado de las tarifas de los servicios públicos, revocando todas las disposiciones relativas a ajustes de precios y mecanismos de indexación.

El correlato de la prórroga de la emergencia económica y del congelamiento tarifario del sector energético fue que Nación debió hacerse cargo de los mayores costos de generación de energía eléctrica y de abastecimiento de gas natural, en un contexto en el cual resultó necesario importar mayores cantidades de productos energéticos (fueloil, gasoil y gas natural), debido a que la producción interna de los mismos resultaba insuficiente. En el caso del transporte, el Estado Nacional

¹³ En línea con las normas internacionales vigentes, el concepto de “subsidios económicos” adoptado en este informe comprende las transferencias que realizan las unidades de gobierno para financiar gastos corrientes de los agentes económicos, ya sea con el objeto de permitir que determinados bienes y servicios puedan ser ofrecidos a un precio inferior al de los costos de producción (como es el caso de los subsidios al sector energético y al transporte, y de las transferencias del Tesoro a AYSA), para atender el funcionamiento de empresas públicas (por ejemplo, Correo Argentino), o bien para impulsar el desarrollo de determinados sectores (como es el caso de la asistencia financiera a las pequeñas y medianas empresas y a los productores agropecuarios).

¹⁴ En esta sección se considera el universo de la APN, dado que constituye el sector sobre el cual se dispone de más información.

debió desarrollar un esquema de subsidios orientado a reducir la brecha entre los costos de las empresas operadoras y las tarifas de los servicios de transporte público, con el objetivo de impedir el traslado de los aumentos de los costos operativos a los usuarios.

Es importante señalar que, luego de un crecimiento marcado en el gasto en subsidios económicos por parte de Nación desde el comienzo de la serie hasta 2016, se observa una caída en dicho gasto en los siguientes tres años (2017-2019). Luego, el gasto se eleva nuevamente en los ejercicios 2020/2021 y a partir del año 2022 puede observarse una pronunciada reversión, debido mayormente a la reducción de los subsidios a la energía y, en menor medida, al transporte; encontrándose el total de subsidios devengados en 2023/2024 por debajo del promedio de la serie 2004-2024 (2,3% del PIB), siendo lo erogado en 2024 (1,4% del PIB) el monto más bajo en términos del PIB luego del ejecutado en el ejercicio 2007 (1,3% del PIB).

Energía

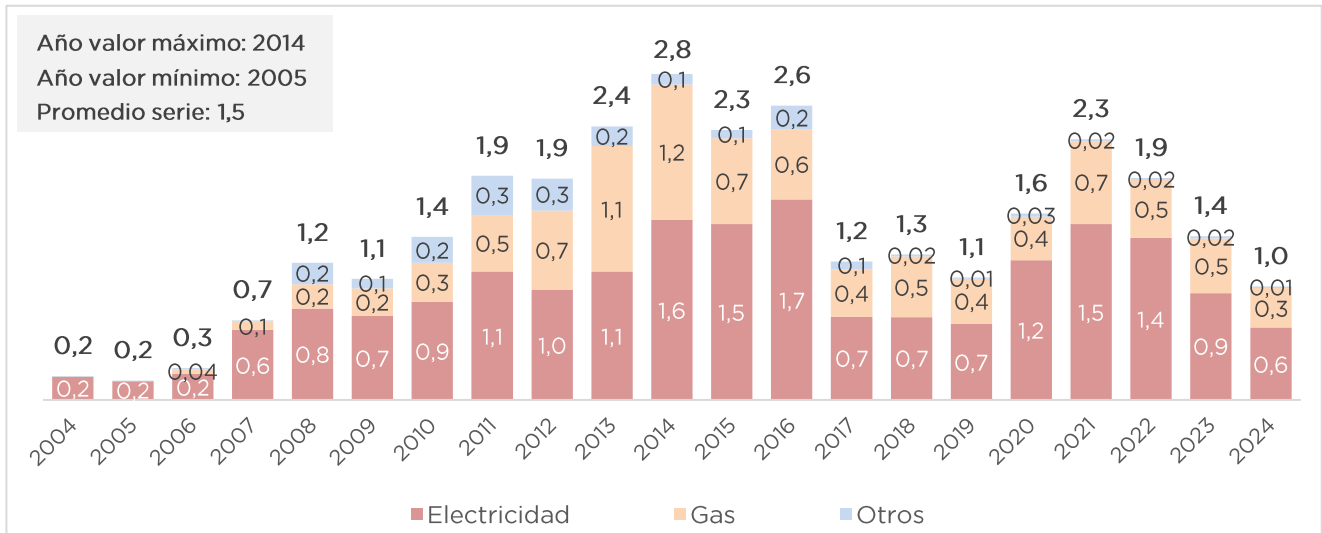
Los subsidios energéticos están destinados básicamente al sostenimiento del sistema eléctrico y a garantizar el abastecimiento de gas natural. La asistencia financiera al sistema eléctrico es canalizada mediante transferencias del Tesoro a la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico (CAMMESA), que a su vez financia la brecha existente entre los precios que paga la demanda (principalmente, la demanda residencial) y los costos medios de la generación de la electricidad. En tanto, los subsidios al gas natural están constituidos mayormente por transferencias del Tesoro a la empresa Energía Argentina (ENARSA) para la importación de gas natural licuado (GNL) y su reventa en el mercado interno a un precio inferior, y mediante compensaciones a los productores de gas natural, en el marco de regímenes destinados a estimular la oferta de dicho recurso (denominados “Plan Gas” en sus diferentes versiones).

Tal como fue mencionado, post plan de convertibilidad se evidenció un proceso sostenido de crecimiento en los subsidios energéticos, hasta que las revisiones tarifarias implementadas a partir del año 2016 redujeron la brecha entre las tarifas y el costo de generación, por ende, la necesidad de subsidios. En los años 2020/2021 se verificó una reversión de dicha tendencia, que se ha vuelto a alterar a partir del ejercicio 2022, alcanzando en 2024 el nivel más bajo de la serie desde el año 2007¹⁵.

¹⁵ Estos procesos de crecimiento y reducción en los subsidios a la energía, asimismo guardan relación con los contextos macroeconómicos y de precios relativos en los que se desarrollaron, tal como lo señala la Fundación FIEL en su documento de trabajo N° 122 “Subsidios a la energía, devaluación y precios” (2015) : “el ajuste del tipo de cambio es problemático para los subsidios a la energía porque la energía es mayormente transable y en los casos donde es cuasi-transable (como el gas natural) forma precios de la oferta en dólares; mientras que en el caso de la energía eléctrica –como poco transable- existen componentes de su costo que no se ajustan por el tipo de cambio”, indicando que en el caso en que la oferta está ligada al tipo de cambio, los subsidios exhiben una elasticidad positiva y elevada respecto a una devaluación, que puede verse atenuada o acentuada por el contexto de precios internacionales de la energía. Además, el documento revela que tanto una modificación en el nivel de subsidios como una devaluación del tipo de cambio impactan sobre el nivel de precios de la economía, lo que hace difícil ver a cada fenómeno por separado y sin considerar las interrelaciones con la inercia inflacionaria, la contención del déficit y la emisión.

Gráfico 8. Subsidios a la energía por sector

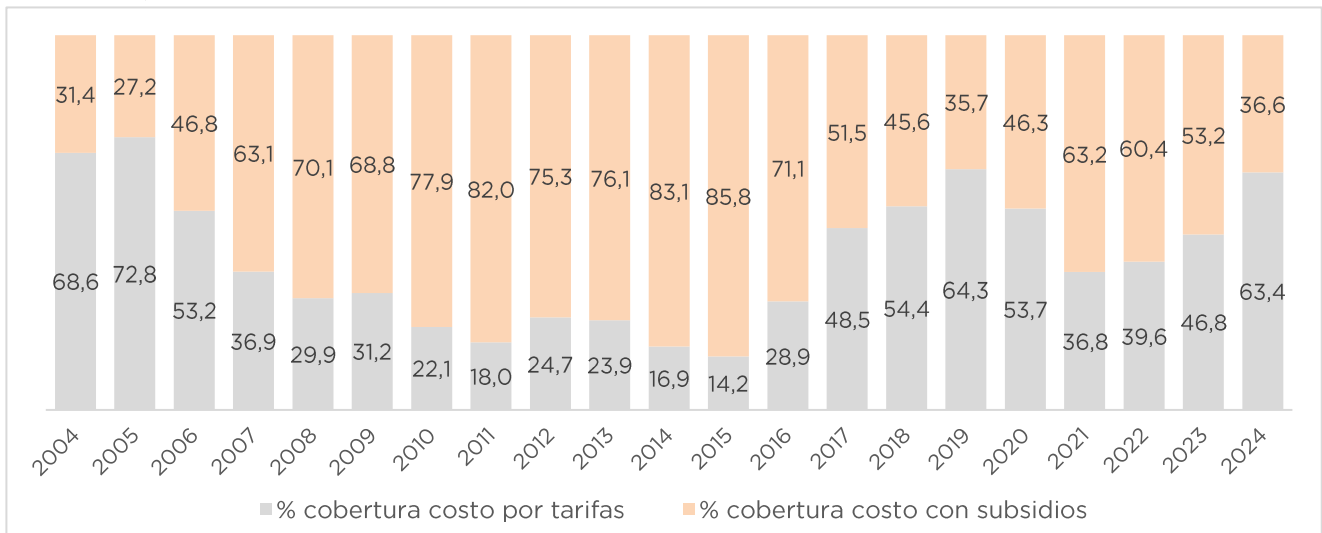
2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a datos E.Sidif.

Gráfico 9. Cobertura del costo de generación eléctrica

2004 a 2024, en % del total del costo (*)



(*) Porcentaje de cobertura del costo monómico total (energía + potencia + transporte) mediante el precio que paga la demanda por distribuidor (medido por el precio estacional).

FUENTE: OPC, en base a CAMMESA.

Transporte

En cuanto a los subsidios al transporte, los mismos contemplan principalmente la asistencia financiera a empresas públicas y privadas de transporte automotor, ferroviario y aerocomercial de pasajeros, destinada a compensar la diferencia entre sus costos operativos y las tarifas que abonan los usuarios, en la mayor parte de los casos, reguladas por el gobierno.

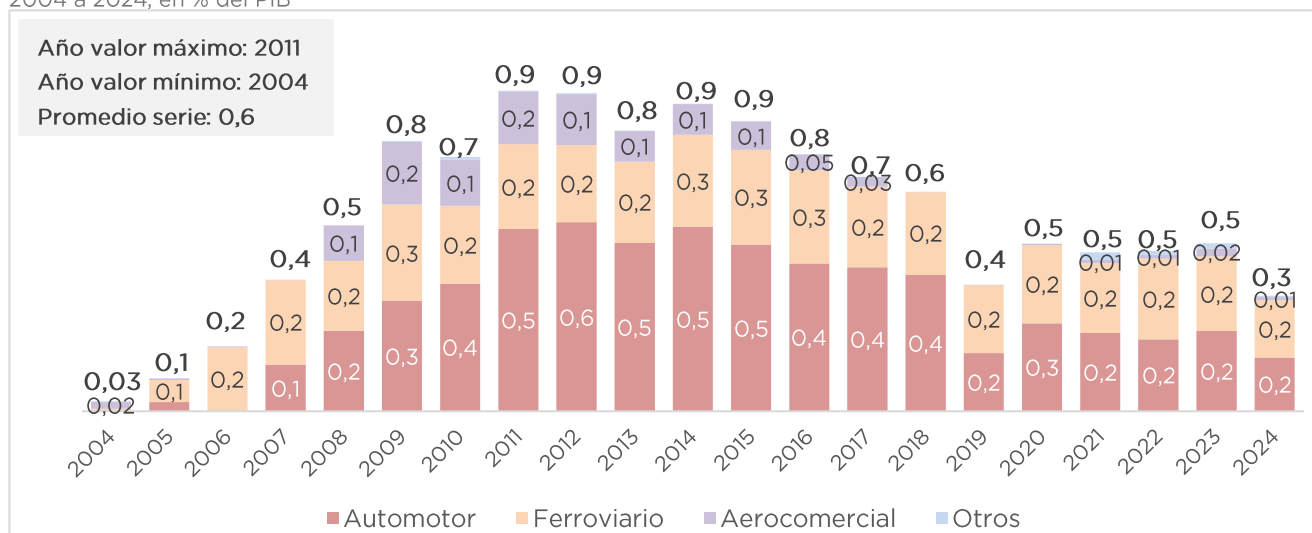
En el caso del transporte automotor, dicha asistencia se canaliza a través del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura del Transporte, cuyo financiamiento principal proviene del Tesoro Nacional, mientras que, en el caso del sector ferroviario, la mayor parte de la asistencia es destinada directamente a las empresas prestatarias (en los primeros años de la serie, concesionadas al sector privado; actualmente, a cargo del Estado Nacional).

Con relación a los subsidios al transporte aerocomercial, se trata principalmente de la asistencia financiera a Aerolíneas Argentinas S.A., empresa que fue reestatizada en el año 2008. Cabe señalar que en este análisis se incluyeron únicamente los fondos asignados a dicha empresa que fueron registrados como “transferencias corrientes” por parte de la Administración Nacional. Entre los ejercicios 2018 y 2022, y en virtud de la incorporación del artículo 17 en la Ley 27.431 de Presupuesto Nacional 2018, se estableció que todas las asistencias financieras para Aerolíneas Argentinas debían ser registradas en los estados contables de la empresa como aportes efectuados a cuenta de aumentos futuros de capital. De manera consistente, la Administración Nacional procedió a registrar dichas asistencias como Aportes de Capital a partir de ese año.

Tal como sucedió con los subsidios en general, posteriormente a la devaluación del año 2002, se han venido aplicando compensaciones tarifarias en los servicios de transporte público, con el objetivo de impedir el traslado de los aumentos de los costos operativos a los usuarios, política que alcanzó su máximo valor en términos del PIB en 2011 (0,9% del PIB), que se sostuvo hasta 2015, siendo las revisiones tarifarias implementadas a partir del año 2016 las que fueron reduciendo la brecha entre las tarifas y el costo de operación, estando los subsidios al transporte ininterrumpidamente por debajo del promedio histórico 2004 - 2024 (0,6% del PIB) a partir del ejercicio 2019, adquiriendo en 2024 el menor nivel después del alcanzado en el año 2006.

Gráfico 10. Subsidios al transporte por sector

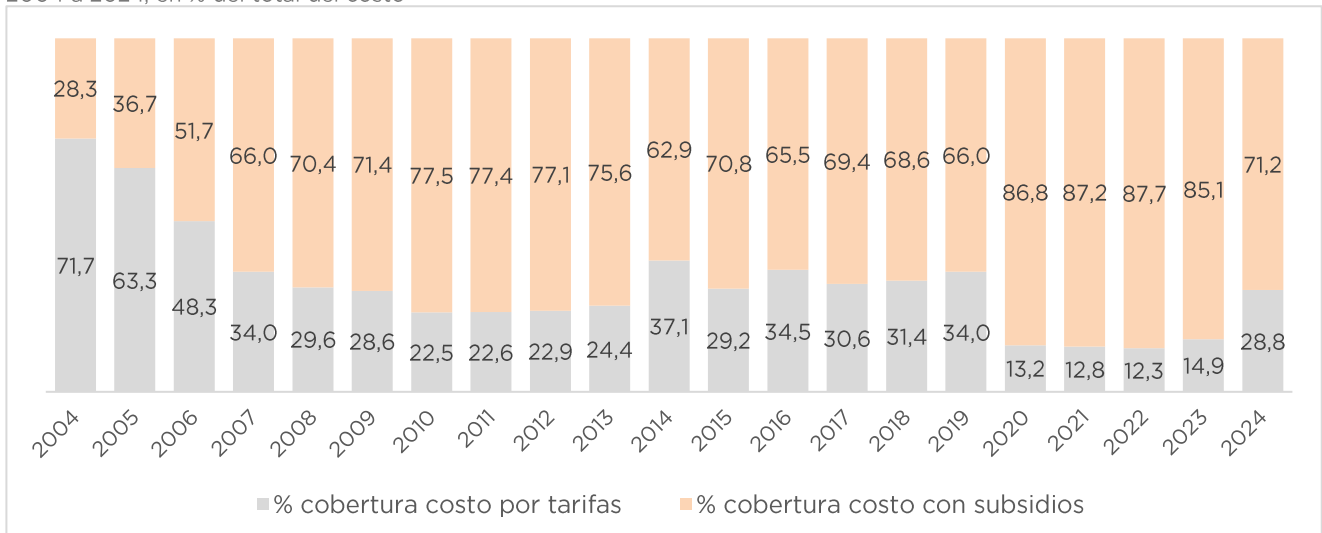
2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a datos E.Sidif.

Gráfico 11. Cobertura del costo del transporte público automotor de pasajeros - AMBA

2004 a 2024, en % del total del costo



FUENTE: OPC, en base a ASAP y Resoluciones del ámbito de la Secretaría de Transporte de la Nación.¹⁶

Remuneraciones¹⁷

Cuadro 8. Comparación del gasto en remuneraciones y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno

2004 y 2024, diferencia en puntos porcentuales, % del PIB y % de incidencia

Nivel de gobierno	Gasto Total	Gasto en remuneraciones			
	Var. 2004-2024 (p.p.)	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en el crecimiento
		2004	2024		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=((4)/(1))*100
Nación (SPN)	4,7	2,0	2,2	0,3	5,7
Provincias y CABA (SPP)	2,4	4,8	6,7	1,9	80,5
Municipios (SPM)	0,6	1,1	1,3	0,2	33,9
Total - SPA	7,7	7,8	10,2	2,4	31,1

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

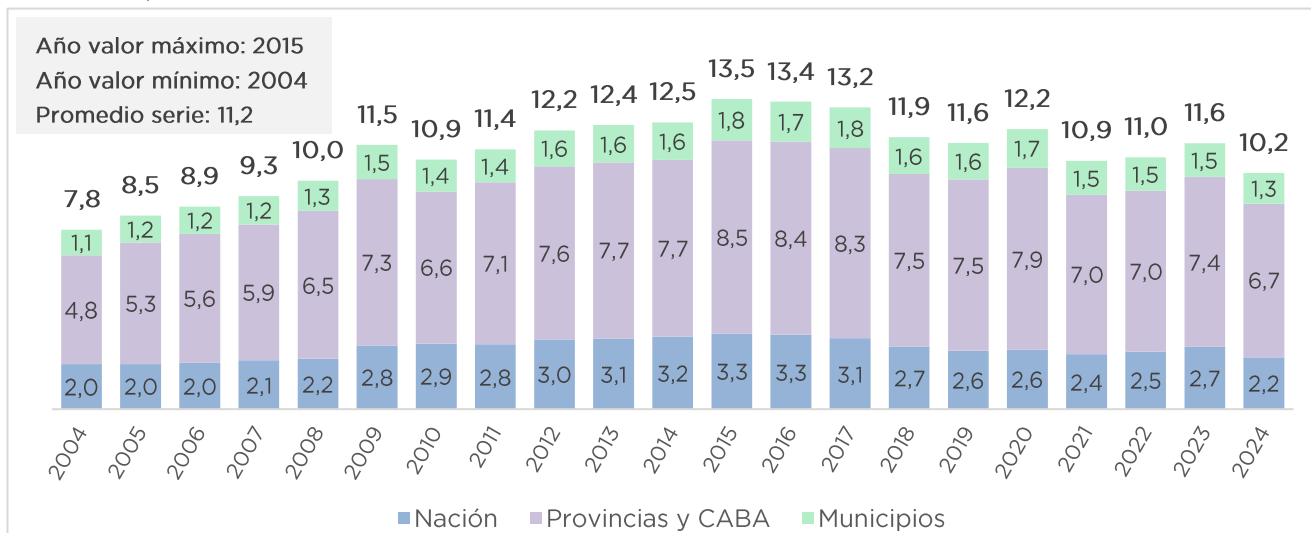
FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

¹⁶ Cobertura del costo del transporte público automotor de pasajeros - AMBA: Para el período 2004 - 2013 se utilizaron los cálculos de ASAP en el Informe Subsidios y Compensaciones Tarifarias en Transporte (2014), elaborados sobre la base de CNRT para la recaudación por tarifas y Ministerio de Interior y Transporte para los subsidios en el AMBA; para el período 2014 - 2024, se incluyeron estimaciones propias sobre la base de Resoluciones del ámbito de la Secretaría de Transporte de la Nación que aprueban cálculos técnicos y proyecciones de costos e ingresos medios por tarifas del sistema de transporte público automotor de pasajeros para AMBA, con el propósito de determinar las compensaciones (subsidios) requeridas.

¹⁷ El "gasto en remuneraciones" es aquel que corresponde al pago de los servicios personales prestados en relación de dependencia o por medio de vinculación contractual y a los miembros de directorios y comisiones fiscalizadoras de empresas públicas, y las correspondientes contribuciones patronales. No obstante, cabe mencionar que, siguiendo la metodología internacional de exposición de las cuentas públicas, en el esquema utilizado en el presente informe el gasto en el personal de las empresas públicas se consolida como "déficit operativo", y el del personal de las Universidades Nacionales se computa dentro de las transferencias corrientes, con lo cual estas erogaciones no se encuentran consideradas en las series que aquí se analizan. Lo mismo ocurre con la cantidad de cargos ocupados.

Gráfico 12. Gastos en remuneraciones. Sector Público Argentino

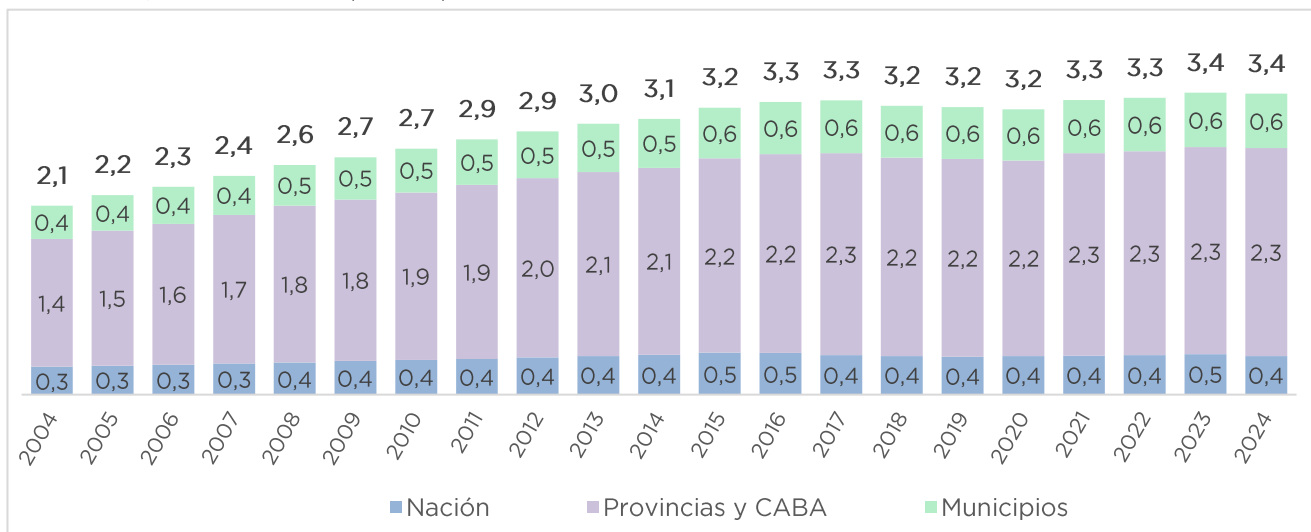
2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Gráfico 13. Empleo público del SPA por sector

2004 a 2024, en millones de empleados públicos



Fuente: OPC en base a Ministerio de Economía y estimaciones propias¹⁸.

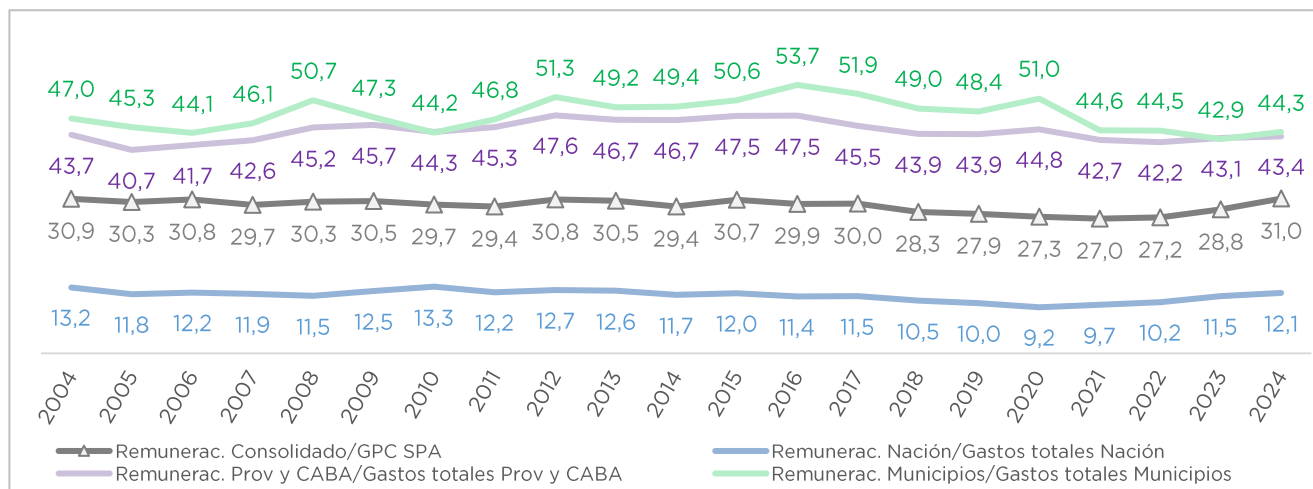
Las variaciones del gasto en remuneraciones del SPA como porcentaje del PIB responden principalmente a cambios en la dotación de personal, a la evolución de los salarios reales y al comportamiento del PIB. El incremento observado hasta mediados de la década pasada se explica, en gran medida, por una expansión del empleo público y por mejoras salariales, especialmente en el ámbito provincial. A partir de 2016 se evidencia una reversión de esta tendencia, asociada mayormente a políticas de contención del gasto y en algunos casos, reducción de planteles o

¹⁸ En el nivel nacional se incluye al personal contratado bajo el Decreto 1.421/2002, cuyas remuneraciones se imputan en la partida de Gastos en Personal (inciso 1) de la Administración Nacional. Por otro lado, como se mencionó, el análisis de las remuneraciones dentro de este mismo nivel y a los fines comparativos, excluye la cantidad de empleo público en las Universidades Nacionales y en las Empresas y Sociedades del Estado. De incluirlos, para 2024 se estima un total aproximado de 3,8 millones de empleados públicos en el SPA no financiero. Fuentes: Nación: Ministerio de Economía (Cuenta de Inversión e informes de ocupación de la Dirección Nacional de Seguimiento de la Inversión en Capital Humano del Sector Público Nacional), Provincias: Ministerio de Economía (Dirección Nacional de Asuntos Provinciales), y Municipios: 2004 a 2009: Andrea López y Norberto Zeller (2020), Argentina, "Evolución Histórica del personal del Estado Nacional (1960-2015)". ISSN 2683-9644. De 2010 a 2024: estimación propia en base a la variación interanual de cargos en el nivel provincial.

pérdida de poder adquisitivo de los salarios públicos frente a la inflación. Durante 2020 se registra un repunte, explicado mayormente por el contexto de la pandemia y la necesidad de sostener el funcionamiento del Estado y los servicios esenciales, lo que elevó el peso relativo de las remuneraciones aun sin expansiones significativas en términos reales. En los años posteriores, la participación vuelve a descender.

Gráfico 14. Remuneraciones en relación a los gastos totales de cada sector

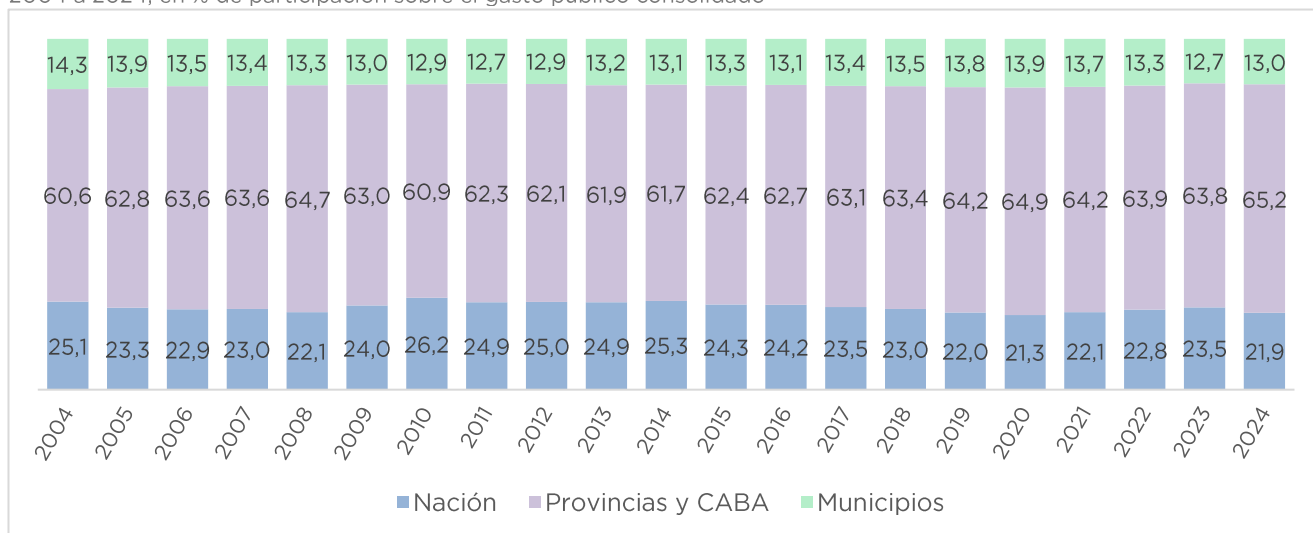
2004 a 2024, en % del total de gastos de cada sector



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Gráfico 15. Remuneraciones del SPA. Participación por nivel de gobierno

2004 a 2024, en % de participación sobre el gasto público consolidado



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Los gráficos anteriores muestran el peso relativo de las Provincias y la CABA, donde se concentra la mayor parte del empleo público, asociado a la provisión de servicios de educación, salud y seguridad. Asimismo, los gobiernos municipales también destinan una elevada proporción de su gasto a salarios. En el período analizado, las remuneraciones representaron en promedio el 44,5% del gasto total provincial y el 47,7% del gasto municipal, mientras que a nivel nacional la participación fue menor, con un promedio de 11,6%.

El gasto en remuneraciones del SPA alcanzó su mayor aumento interanual en términos del PIB en 2009 (1,6 p.p.), impulsado principalmente por el nivel provincial (0,8 p.p.), donde la erogación se

concentró mayormente en la finalidad “servicios sociales”¹⁹ (en promedio 59,0% de las erogaciones totales), en particular en la función “educación y cultura”²⁰ (en promedio 45,9% de los gastos clasificados en la finalidad “servicios sociales”). En ese año, dicha función registró el mayor incremento de la serie (0,5 p.p. del PIB), en un contexto de expansión del empleo docente y de vigencia de las leyes de Educación Nacional y de Financiamiento Educativo. A nivel nacional, la unificación del sistema previsional mediante la Ley 26.425²¹ también contribuyó al aumento del empleo público.

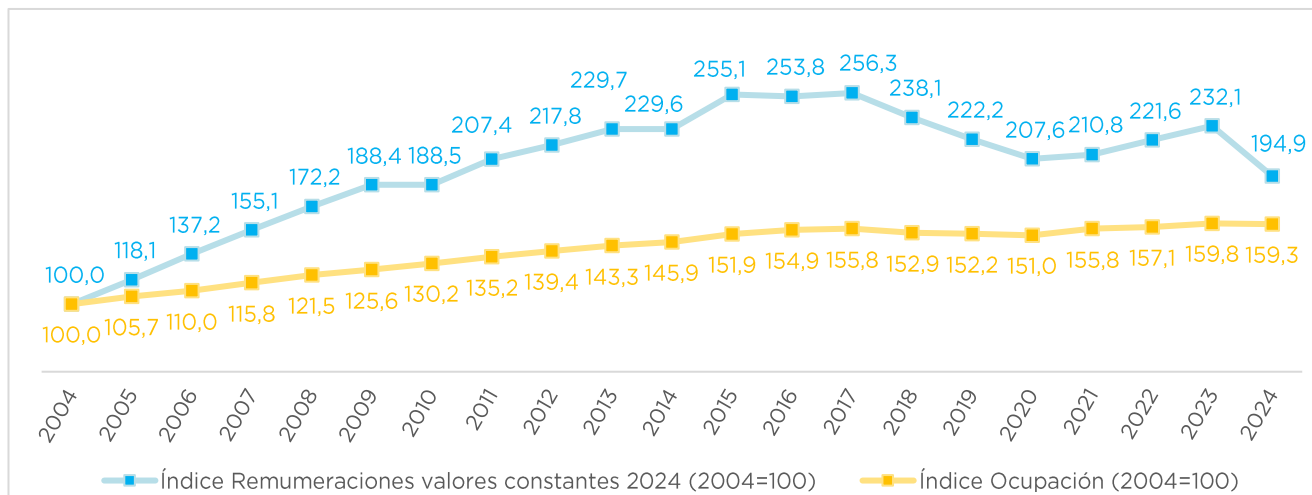
En 2010 se observa una caída de 0,6 p.p. en la relación remuneraciones/PIB, principalmente por menores erogaciones provinciales y municipales. Entre 2011 y 2015 el gasto vuelve a expandirse, alcanzando en 2015 el máximo de la serie (13,5% del PIB), acompañado por aumentos del empleo público en todos los niveles.

Entre 2016 y 2019 la relación se reduce, con la mayor caída en 2018 (-1,3 p.p.), asociada a la disminución del empleo del SPA (-1,9% a/a), especialmente a nivel nacional (-2,6% a/a), influenciado por el traspaso de parte del personal de la Policía Federal a la CABA²².

En 2020, por el contexto de la pandemia, el gasto en remuneraciones crece 0,6 p.p., mientras que en 2021 vuelve a descender (-1,4 p.p.), ubicándose en niveles similares a los de 2010. Entre 2022 y 2023 se registran leves expansiones del empleo público. Finalmente, en 2024 el gasto en remuneraciones se contrae 1,3 p.p. interanual, la mayor caída de la serie, con reducciones en todos los niveles de gobierno, y una disminución del empleo público del SPA (-0,3% a/a), liderada por el nivel nacional (-4,8% a/a).

Gráfico 16. Evolución del gasto en remuneraciones y el empleo público. SPA

2004 a 2024, en %, Índice con base 2004 = 100



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Entre 2004 y 2024, el gasto en remuneraciones del SPA se expandió 94,9% en términos reales, mientras que el empleo público creció 59,3%. El personal aumentó a tasas anuales sostenidas hasta

¹⁹ Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016), la finalidad “servicios sociales” incluye los gastos sociales destinados a acciones inherentes a la prestación de servicios de salud, promoción y asistencia social, seguridad social, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, vivienda y urbanismo, agua potable y alcantarillado y otros servicios urbanos.

²⁰ Según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias (Oficina Nacional de Presupuesto, 2016), la función “educación y cultura” comprende las acciones inherentes a desarrollar o perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano dirigidos a satisfacer necesidades del individuo.

²¹ En 2009 se sancionó la Ley 26.425 de unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público, poniendo fin al sistema de capitalización privado de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), lo cual significó que parte del personal de las AFJP fuera reubicado en dependencias del PAMI, AFIP y otros organismos nacionales, tal como lo indica dicha ley.

²² Ley 27.606 de transferencia progresiva de facultades y funciones de seguridad.

2017 (3,5% a/a en promedio), luego se observa la baja más pronunciada en 2018 (-1,9% a/a) y otras de menores proporciones en 2019 (-0,5% a/a) y 2020 (-0,8% a/a). El gasto, por su parte, mostró descensos en relación al índice de precios en 2014 y, con mayor intensidad, entre 2016 y 2020.

Desde 2021 a 2023 se registra una recuperación tanto del gasto como del empleo, el gasto se expande 1,5% a/a por encima de la inflación y la ocupación sube 3,2% a/a. Sin embargo, en 2024 se observa la mayor contracción en términos reales del gasto en los años analizados (-16,0% a/a), resultado principalmente de acuerdos salariales por debajo de la inflación y de la reducción del empleo público.

Gastos en capital²³

Cuadro 9. Comparación del gasto en capital y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno

2004 y 2024, diferencia en puntos porcentuales, % del PIB y % de incidencia

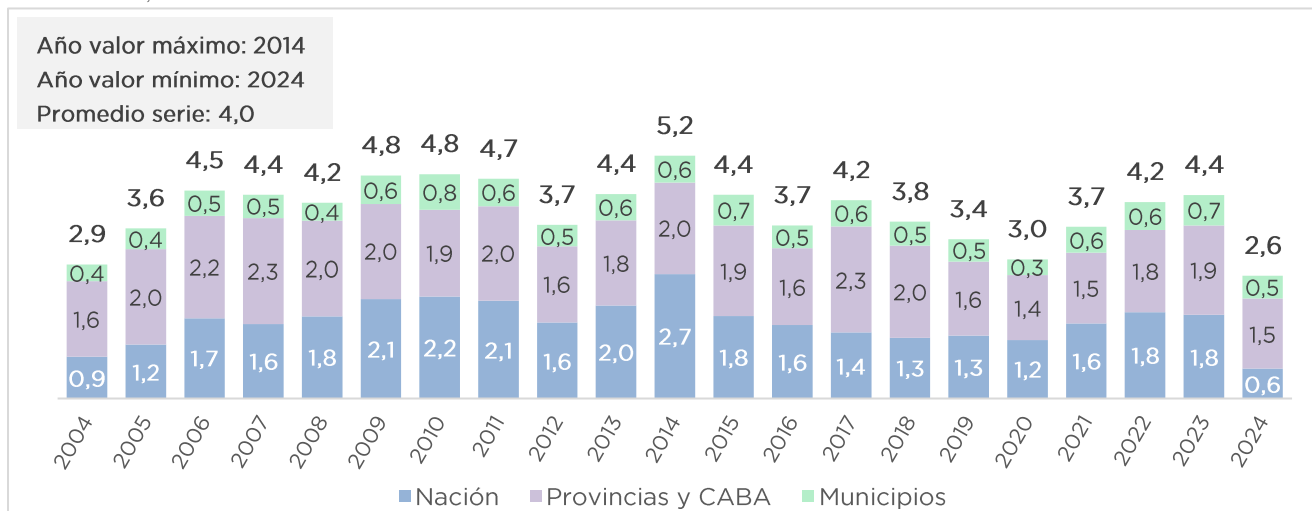
Nivel de gobierno	Gasto Total		Gasto de capital		
	Var. 2004-2024 (p.p.)	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en el crecimiento
		2004	2024		
	(1)	(2)	(3)	(4)=((3)-(2))	(5)=((4)/(1))*100
Nación (SPN)	4,7	0,9	0,6	-0,3	-5,4
Provincias y CABA (SPP)	2,4	1,6	1,5	-0,1	-5,1
Municipios (SPM)	0,6	0,4	0,5	0,1	22,5
Total - SPA	7,7	2,9	2,6	-0,2	-3,1

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Gráfico 17. Gastos de capital. Sector Público Argentino no financiero

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Se observa una tendencia creciente en los gastos de capital durante el período 2004-2014. En este último año se registró el valor máximo de la serie (5,2% del PIB)²⁴. Por su parte, entre los años 2014 y 2020 se observa una tendencia decreciente en los gastos de capital, impulsada principalmente por

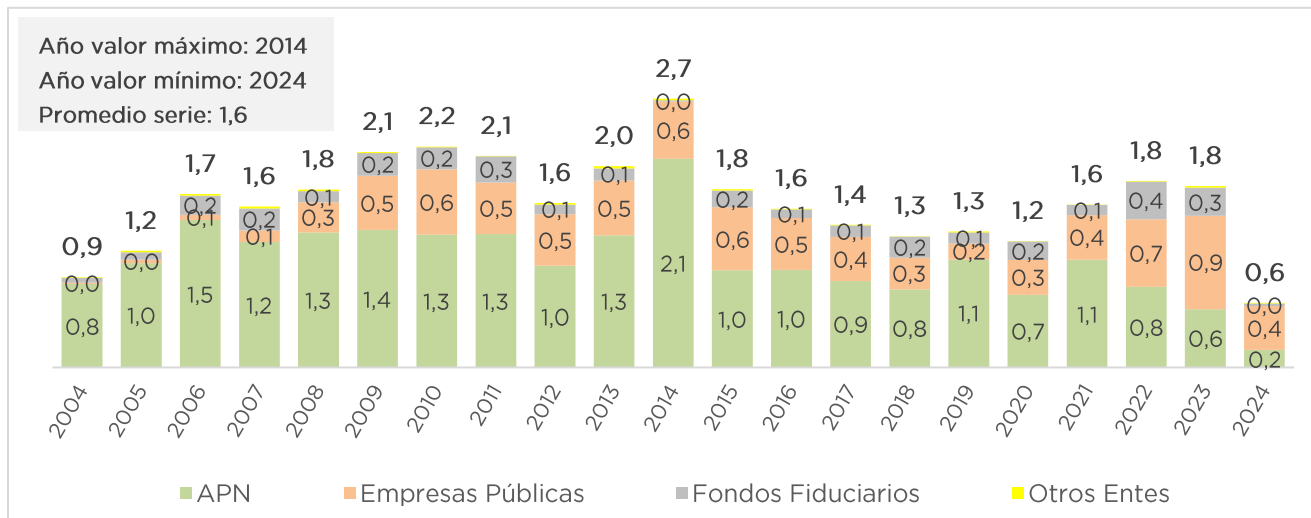
²³ Los "gastos de capital" son los destinados a la adquisición o producción de bienes materiales e inmateriales y a inversiones financieras, los cuales incrementan el activo del Sector Público y sirven como instrumentos para la producción de bienes y servicios. Dentro de ellos, se incluye, además, las transferencias de capital que incrementan el activo de los destinatarios

²⁴ Durante este ejercicio se efectivizó la expropiación del 51% del patrimonio de YPF Sociedad Anónima. Esta situación implicó para la Administración Nacional una mayor inversión financiera por 0,9% del PIB. De no ser por esta situación excepcional, los gastos de capital en términos del PIB hubiesen alcanzado el 4,3% en 2014, niveles similares al año previo (2013) y al año posterior (2015).

la reducción de la inversión por parte de la Nación. En 2020 se alcanza un piso producto del retraso en la ejecución de los proyectos de inversión como consecuencia del impacto que la pandemia por COVID-19 generó en la actividad económica. A partir de 2021 los gastos de capital comenzaron un sendero creciente que duró hasta 2023, ya que en 2024 se registra el mínimo de la serie (2,6% del PIB), con una caída de 1,8 p.p. interanual y de 2,6 p.p. respecto del año de mayor inversión (2014).

Gráfico 18. Evolución de los gastos de capital del SPN por subsector institucional

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

La participación de las empresas públicas dentro del total de los gastos de capital del SPN comenzó a cobrar relevancia a partir del de los años 2008 y 2009, alcanzando en 2022 un 0,7% del PIB. Dentro del subsector de empresas públicas pueden mencionarse por su relevancia presupuestaria las obras realizadas por la empresa Agua y Saneamientos Argentinos SA (AYSA) para la universalización de los servicios de agua potable y el tratamiento de desagües cloacales en el área metropolitana de Buenos Aires y las obras realizadas por la empresa Energía Argentina SA (ENARSA), vinculadas con la construcción de gasoductos y aprovechamientos hidroeléctricos.

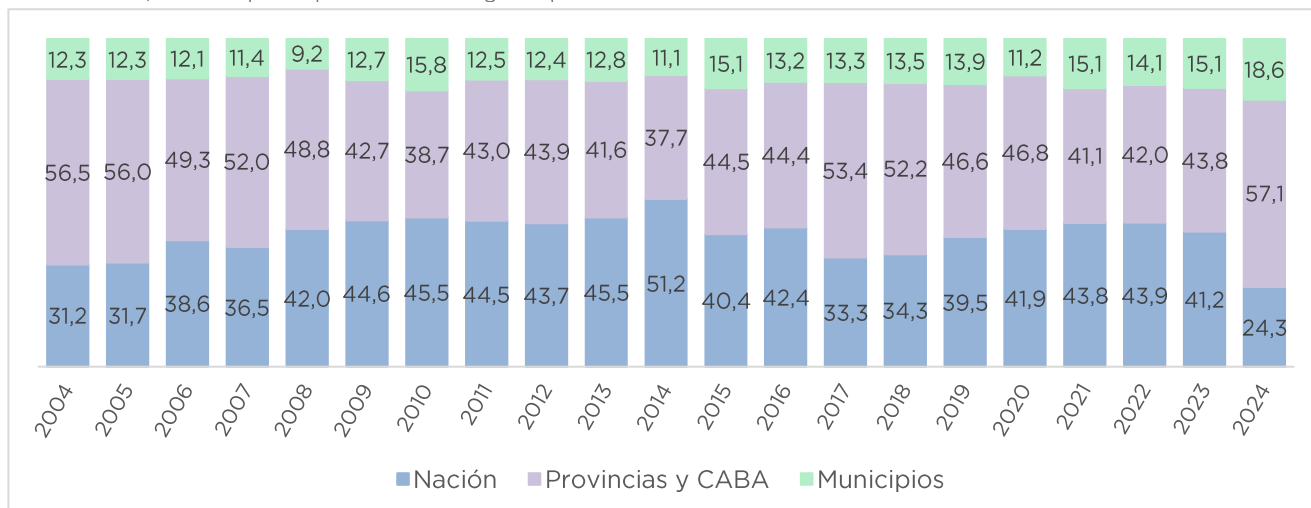
El financiamiento de la inversión a través de los fondos fiduciarios también alcanzó su máxima expresión en el año 2022, con 0,4% del PIB. En los años previos se había mantenido un promedio de inversión del subsector del 0,1% del PIB. Se destacan en 2022 las obras vinculadas a programas de infraestructura y vivienda social realizadas por el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social. En 2024 la inversión a través de fondos fiduciarios se reduce al mínimo de la serie con 0,02% del PIB²⁵.

La inversión pública desarrollada por la Administración Nacional mantuvo en el período 2004-2024 un promedio de participación equivalente a 1,1% del PIB. Desde 2019 comenzó un sendero decreciente que alcanzó su mínimo en 2024 con 0,2% del PIB. Durante el período y en los años de mayor relevancia de inversión de la APN se destacaron los proyectos de inversión llevados a cabo por la Dirección Nacional de Vialidad con la construcción de autopistas y autovías, los recursos destinados a la Comisión Nacional de Actividades Espaciales para misiones satelitales, las erogaciones del Ministerio de Transporte para la renovación de vías y compra de material ferroviario y los proyectos de la Comisión Nacional de Energía Atómica, tales como la Construcción del Reactor de Baja Potencia CAREM y la Construcción de Reactor RA-10.

²⁵ Desde inicios de 2024 y hasta la fecha de finalización de este informe se han disuelto 28 Fondos Fiduciarios, la mayoría en el marco de las potestades conferidas al PEN por la Ley de Bases, entre los cuales se encontraron el PROCREAR (Decreto 1.018/2024) y el Fondo Fiduciario para la Vivienda Social (Decreto 6/2025), a partir de los cuales se canalizó gran parte de la inversión en gastos de capital en el período analizado.

Gráfico 19. Gastos de capital. Participación por nivel de gobierno

2004 a 2024, en % de participación sobre el gasto público consolidado



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Intereses

Cuadro 10. Comparación del Gasto en intereses y GPA entre 2004 y 2024 por nivel de gobierno

2004 y 2024, diferencia en puntos porcentuales, % del PIB y % de incidencia

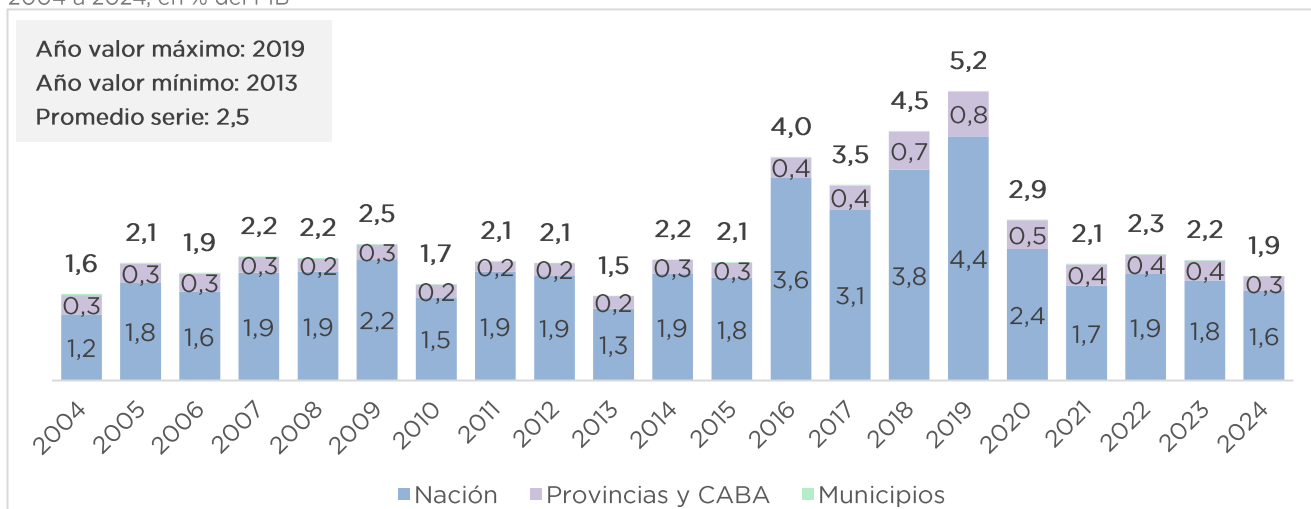
Nivel de gobierno	Gasto Total		Gasto en intereses		
	Var. 2004-2024 (p.p.)	% PIB		Var. 2004-2024 (p.p.)	Incidencia en el crecimiento
		2004	2024		
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)-(2)	(5)=((4)/(1))*100
Nación (SPN)	4,7	1,2	1,6	0,4	8,9
Provincias y CABA (SPP)	2,4	0,3	0,3	-0,1	-3,3
Municipios (SPM)	0,6	0,02	0,01	-0,01	-2,1
Total - SPA	7,7	1,6	1,9	0,3	4,2

Nota: los totales pueden no coincidir debido a redondeos.

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Gráfico 20. Intereses. Sector Público Argentino no financiero

2004 a 2024, en % del PIB



Nota: en todos los años de la serie se incluyen los intereses intra sector público.

FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Entre 2004 y 2015 el gasto en intereses se mantuvo relativamente estable en torno al 2,0% del PIB. En 2016, los intereses duplicaron su participación en el Producto, al pasar del 2,1% en 2015 al 4,0%. Dicho aumento obedeció al acuerdo de normalización de la deuda pública y recuperación del crédito en el marco de la ley 27.249, que catapultó el pago de intereses al equivalente del 3,6% del PIB

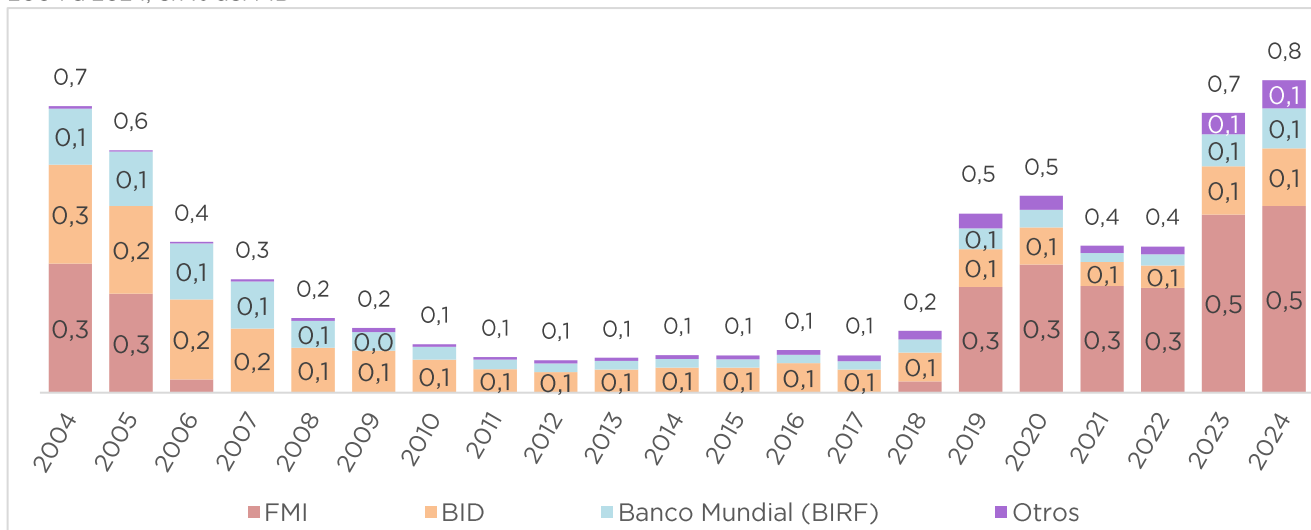
En los siguientes años la relación se mantuvo por encima del promedio. En la comparación interanual de estos ejercicios, se observa una baja de 0,5 p.p. en 2017, mientras que en 2018 y 2019 se registran subas de 1,0 p.p. y 0,7 p.p., respectivamente. En 2019 se alcanzó el valor máximo de la serie (5,2% para el SPA y 4,4% para el SPN). En ese año, el mayor gasto en intereses por parte del SPN correspondió a los intereses devengados por el préstamo tomado por Argentina del Fondo Monetario Internacional en el año 2018 (ver gráfico 21).

Por su parte, la caída más pronunciada de los años estudiados se observó en 2020, con una participación en el PIB de 2,9% y una baja de 2,3 p.p. respecto a 2019. En este caso, la variación se explicó principalmente por la disminución verificada en el SPN (-2,0 p.p.).

Luego, entre 2022 y 2024 los intereses en términos del PIB se redujeron, llegando en 2024 al 1,9% del PIB, en línea con los valores registrados en 2006 y con una baja de 0,3 p.p. respecto a 2023, explicada por el SPN en -0,2 p.p. y por las Provincias en -0,1 p.p.

Gráfico 21. Evolución de los intereses por préstamos con organismos internacionales de la Administración Central

2004 a 2024, en % del PIB



FUENTE: OPC, en base a Ministerio de Economía.

Anexo metodológico

El Gasto Público Argentino abarca las erogaciones del Sector Público No Financiero²⁶ correspondientes a los tres niveles de gobierno: 1) Sector Público Nacional, 2) Sector Público Provincial y 3) Sector Público Municipal.

El Sector Público Nacional está integrado por la Administración Pública Nacional (APN), las Empresas y Sociedades del Estado, los Fondos Fiduciarios y los Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional. A su vez, la APN está conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social (que incluyen los gastos de las ex-cajas previsionales provinciales transferidas a la órbita nacional)²⁷.

El Sector Público Provincial (que a los efectos de este informe comprende las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) está integrado por las Administraciones Centrales, los Organismos Descentralizados, los Fondos Fiduciarios, las Cuentas Especiales, y las Instituciones de la Seguridad Social (incluyendo dentro de estas últimas a las cajas previsionales de provincias no transferidas a la órbita nacional)²⁸.

Finalmente, el Sector Público Municipal comprende las Administraciones Centrales, los Organismos Descentralizados y las Cuentas Especiales.

Las fuentes de información empleadas son la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) del Ministerio de Economía y la Dirección Nacional de Asuntos Provinciales (DNAP) del Ministerio de Economía. A los fines de evitar la duplicación de gastos en la consolidación de los tres niveles, las transferencias (corrientes y de capital) de Nación a las provincias, CABA y municipios, y de las provincias a los municipios, se adjudican al nivel de gobierno que ejecuta el gasto, descontándolo del nivel que lo financia.

Todas las erogaciones son expresadas como porcentaje del PIB, empleando para ello la serie de Producto Interno Bruto a precios corrientes (base año 2004), publicada por INDEC. Asimismo, se ha empleado el índice de precios al consumidor (IPC) fuente INDEC y Direcciones Provinciales de estadísticas, para expresar los valores de gasto a precios constantes del 2004 y que de este modo resulten comparables a lo largo de todo el período.

²⁶ No se considera el Sector Público Financiero, compuesto por el Banco Central y otros bancos públicos, nacionales y provinciales.

²⁷ Por medio de los pactos fiscales I y II (de 1992 1993, respectivamente), se transfirieron a Nación las cajas previsionales de 11 jurisdicciones, a saber: CABA, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán, Río Negro, Jujuy, Salta, San Juan, Mendoza, La Rioja y San Luis. En efecto, sus erogaciones en concepto de prestaciones previsionales son incluidas dentro del gasto de la Administración Nacional.

²⁸ Las 13 jurisdicciones que no transfirieron sus cajas a la Nación son: Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Corrientes, La Pampa, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

Publicaciones de la OPC

La Oficina de Presupuesto del Congreso de la Nación fue creada por la Ley 27.343 para brindar soporte a las y los legisladores 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

