



El Sector Público Nacional en la Inversión Total de la República Argentina

El Sector Público Nacional en la Inversión Total de la República Argentina

Por *Federico Bernal*

Buenos Aires, Mayo de 2010

Introducción, conceptos y definiciones

Entre 2003 y 2009, el Sector Público Nacional consolidó su rol como agente inversor. En efecto, al relevar los últimos datos disponibles del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, se comprueba que la inversión pública creció un 322,5% en dicho período, saltando de una participación del 8% al 15% en la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF). Antes de pasar a un análisis más detallado, resulta pertinente especificar el concepto de “inversión pública”. Según los términos de la Ley 24.354, “inversión pública” se define como la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el Sector Público, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios. La inversión del Sector Público comprende los siguientes conceptos: 1) los gastos de capital ejecutados por el Gobierno Nacional (a través del Presupuesto de la Administración Nacional y por los Organismos Extrapresupuestarios); 2) las inversiones realizadas por el sector privado, financiadas con recursos públicos; 3) los gastos de capital ejecutados por las Provincias y Municipios financiadas por transferencias nacionales; y 4) las inversiones realizadas por los gobiernos provinciales y municipales, empresas públicas y otros entes del Estado con recursos propios. Las instituciones que conforman el Sector Público Nacional son las siguientes: a) Administración Pública Nacional, conformada por la Administración Central, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de la Seguridad Social (incluye a las ex-Cajas Provisionales Provinciales transferidas a la órbita Nacional); b) Universidades Nacionales; c) Empresas y Sociedades No Financieras del Estado Nacional; d) Entes Públicos; y e) Fondos Fiduciarios.

Evolución de la Inversión Pública (2003-2009)

Entre 2003 y 2009, la inversión del Sector Público incrementó su participación en la IBIF de manera ininterrumpida. Por su parte, la inversión del sector privado registró un crecimiento sostenido pero hasta 2008, además de menos pronunciado que el verificado por el sector público. Mientras que el año de inversión record para este último fue el 2009, el valor máximo para el sector privado se registró en 2008. Esta diferencia no sólo explica el impacto de la crisis internacional sobre el aparato empresarial privado sino también el rol que el actual Gobierno da (y dio) al Estado como herramienta anti-cíclica, esto es, como instrumento fundamental a la hora de sostener el nivel de actividad interna y compensar la caída de la inversión privada. En el primer año de gobierno de Néstor Kirchner, la inversión del sector público fue de 2.912 millones de pesos o un 8% de la inversión total; en 2006, la inversión pública había trepado a 9.064 millones o un 13% del total; en 2009, el aporte público fue de 12.303 millones o un 15%. Entre 2003 y 2009, la inversión pública creció un 322,5% y la inversión privada un 99,2% (Cuadro 1).



Cuadro 1. Inversión total en la República Argentina (valores constantes a precios de 1993)

Año	Inversión Pública	Inversión Privada	Inversión total
2003	2.912	33.748	36.659
2004	4.578	44.702	49.280
2005	7.030	53.428	60.458
2006	9.064	62.374	71.438
2007	10.366	70.821	81.187
2008	11.311	77.242	88.553
2009	12.303	67.224	79.527

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda. Datos preliminares.

Cuando se analiza la inversión como porcentaje del PBI para igual período, se advierte que en 2003, cada 100 pesos invertidos 8 provenían del Estado. En 2006, el Estado aportó 13 de cada 100 pesos invertidos, mientras que en 2009, el Estado aportó 15 pesos y medio de cada 100. Es decir, entre 2003 y 2009, el Estado prácticamente duplicó su participación como inversor. En relación al producto bruto interno, la IBIF alcanzó en 2008 su mayor porcentaje desde la recuperación de la economía a partir del año 2003. En 2009, la inversión pública alcanzó su mayor participación en el PBI desde 2003, reflejando así el rol estratégico que la política económica nacional le asignó (y continua dando) al Estado como agente protector y propulsor del país. En esta dirección, resulta interesante advertir lo acontecido con la inversión privada, la cual llegó a situarse en 2009 a los valores de 2005, mientras que su participación en la IBIF fue la menor desde el 2003 (Cuadro 2). Este reflujo demuestra que la decisión del Gobierno fue sumamente oportuna y exitosa.

Cuadro 2. Evolución de la Inversión Bruta Interna Fija en porcentajes del PBI (en valores constantes)

Año	Inversión Pública (no financiera)	Inversión Privada	Inversión Total	Inversión Pública/Inv. Total	Inversión Privada/Inv. Total
2003	1,1%	13,2%	14,3%	7,9%	92,1%
2004	1,6%	16,0%	17,7%	9,3%	90,7%
2005	2,3%	17,5%	19,8%	11,6%	88,4%
2006	2,7%	18,9%	21,6%	12,7%	87,3%
2007	2,9%	19,7%	22,6%	12,8%	87,2%
2008	2,9%	20,2%	23,1%	12,8%	87,2%
2009	3,2%	17,4%	20,6%	15,5%	84,5%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2010-2012 y datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda. Datos preliminares.

Evolución de la Inversión Pública (1994-2008)

Entrevistado por el diario mexicano *La Jornada* (18/11/2004) el distinguido historiador, politólogo y activista norteamericano Howard Zinn señaló que: “La historia o la ausencia de conciencia histórica,



son claves para definir el carácter de la pugna política y social estadounidense. La verdad es que el *establishment* depende mucho de la amnesia histórica, del hecho de que en este país [EEUU] la gente generalmente no conoce esta historia. No sólo no conoce lo que ocurrió a fines del siglo XIX o principios del XX; desconoce la historia de los últimos 15 o 20 años.”

Luego de este breve interregno, se propone al lector un repaso a la historia reciente, útil no sólo para recuperar la memoria sino también para poder contrastar con seriedad a los supuestos “especialistas” que, deliberada y sospechosamente, desconocen las claras lecciones del pasado. Entre 1994 y 2008, la inversión presupuestaria del sector público nacional pasó de un 1,9% a un 2,4% del PBI (a valores constantes) o un aumento del 26%. Sin embargo, la participación del sector público como inversor cayó de manera prácticamente continua entre 1994 y 2002 –a excepción de los años 1997 y 1999, años que dicho sea de paso nunca lograron igualar los mejores valores del período– (Gráfico 1). Ahora bien, es recién a partir de 2003 que la inversión presupuestaria nacional (al igual que la provincial) comienza una sólida y progresiva recuperación. En 1994 se registró el año con la mayor participación del sector público en la inversión total de la década del noventa: 9,2% (contra un 90,8% para el sector privado). En 2006, el sector público registró su máximo en calidad de inversor, con un 11%. Si bien el Cuadro 3 evidencia una caída entre 2007 y 2008, la merma no se explica por una disminución en la inversión pública, sino por un aumento de la inversión extrapresupuestaria y de la inversión ejecutada por privados con fondos públicos, entre otras causas.

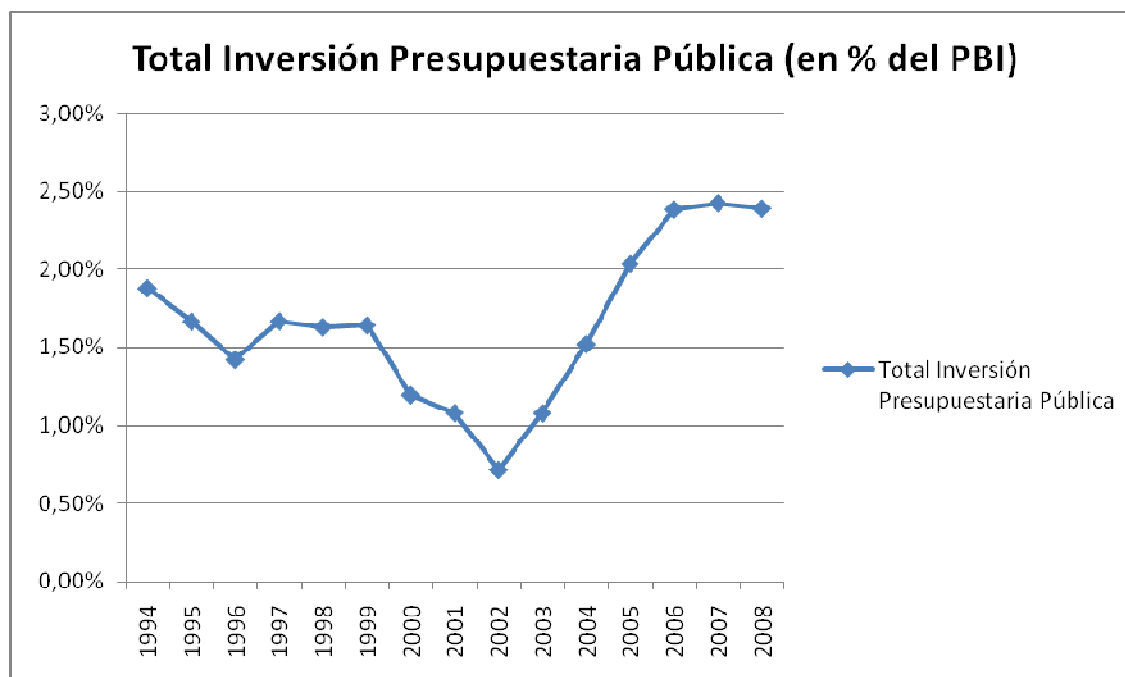
Cuadro 3. Inversión Pública Presupuestaria, Inversión Privada e Inversión Total en porcentaje del PBI a valores constantes. Período 1994-2008

Año	Total Inversión Presupuestaria Pública	Inversión Privada (*)	Inversión Total	Inversión Pública/Inv. Total	Inversión Privada/Inv. Total
1994	1,9%	18,6%	20,5%	9,2%	90,8%
1995	1,7%	16,6%	18,3%	9,1%	90,9%
1996	1,4%	17,5%	18,9%	7,5%	92,5%
1997	1,7%	18,9%	20,6%	8,1%	91,9%
1998	1,6%	19,5%	21,1%	7,7%	92,3%
1999	1,6%	17,4%	19,1%	8,6%	91,4%
2000	1,2%	16,7%	17,9%	6,7%	93,3%
2001	1,1%	14,7%	15,8%	6,8%	93,2%
2002	0,7%	10,6%	11,3%	6,4%	93,6%
2003	1,1%	13,2%	14,3%	7,5%	92,5%
2004	1,5%	16,1%	17,7%	8,6%	91,4%
2005	2,0%	17,8%	19,8%	10,3%	89,7%
2006	2,4%	19,3%	21,7%	11,0%	89,0%
2007	2,6%	20,2%	22,6%	10,7%	89,3%
2008	2,4%	20,7%	23,1%	10,4%	89,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2009-2011 y datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda.

(*) La inversión privada incluye los desembolsos ejecutados por el sector privado pero con fondos públicos.

Gráfico 1. Evolución de la inversión del sector público nacional (1994-2008)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2009-2011 y datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica y Secretaría de Hacienda.

Inversión Pública y Federalismo

El conflicto por la Resolución 125 puso de manifiesto una importante cantidad de asuntos pendientes como de irresueltas disputas entre modelos de país. Entre estas últimas podemos mencionar la cuestión del federalismo. Si bien no es la intención de este articulista debatir aquí sobre tan trascendental tema, resulta interesante sí analizarlo a la luz de la evolución de la participación del Estado Nacional en el financiamiento provincial, pues tal vez ello contribuya a desmitificar la creencia de un Gobierno centralista o anti-federal.

Cuando se analiza la evolución de la estructura de la inversión presupuestaria provincial (1994-2007) se advierte que entre 1994 y 2002, la inversión provincial dependió del Estado Nacional en un 76,8% promedio anual, mientras que entre 2003 y 2007 el promedio fue del 47,6%. No quiere decir esto que la Nación le haya retirado apoyo de capital a las provincias luego de 2003, sino más bien que los recursos genuinos (provinciales) de estas últimas aumentaron su participación en la inversión presupuestaria provincial. Al respecto, resulta justo resaltar que las transferencias de capital desde el Estado Nacional a las Provincias y Municipios fueron de 2.441 millones de pesos anuales promedio entre 1994-2002 contra 4.479 millones promedio entre 2003 y 2007. Es decir, los aportes de la Nación a las provincias fueron incrementándose desde 2002 (aunque fuertemente recién a partir de 2004) a la par que la participación de la Nación en la inversión presupuestaria provincial consiguió moderarse dando como resultado una composición más equilibrada (Gráfico 2). La caída entre 2006 y 2007 se explica porque a partir de ese último año, las transferencias de la Nación no incluyen al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), al Fondo de Infraestructura Social y al Fondo para el Desarrollo Vial. Si sumamos los desembolsos de estos tres Fondos, la participación Estatal ascendería a un 40%.

Gráfico 2. Estructura de la Inversión Presupuestaria Provincial (1994-2007)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2009-2011.

Conclusiones

Los resultados antes descriptos están en sintonía con las conclusiones de un interesante aunque censurado informe de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, publicado en diciembre de 2007, en Santiago de Chile. Allí, sus autores (Coremberg *et al*) coinciden en señalar que “el coeficiente de inversión pública, luego de alcanzar máximos cercanos a 10% del PBI a mediados de los setenta, mostró una tendencia netamente declinante en los años noventa asociada a la privatización de diversas actividades... [para comenzar a transitar] por una recuperación parcial en los últimos años [2003 hasta el 2007]”. El informe –que se basa en datos oficiales– concluye que la época desarrollista y la época definida entre el 1975 y 1980 fueron los períodos con los máximos niveles de participación de la inversión pública en el PBI (medida como inversión en equipo durable calculado en términos del volumen físico). Estas definiciones ayudan a desarticular, por un lado, el argumento de que el “gasto público” es un mal eterno y congénito de los gobiernos “populistas”, y por el otro, aquella creencia que liga los gobiernos de estirpe liberal o neoliberal con gobiernos que prescindían del aparato estatal. Sobre este último aspecto –y el informe cepalino es contundente al respecto– los ejemplos de administraciones de tal naturaleza que utilizaron al Estado para proteger y consolidar sus intereses de clase son más que abundantes a lo largo de la historia. En este sentido y referidos al gobierno de la última dictadura, los autores justifican el notable incremento de la inversión estatal como parte de un paquete de “inversiones dirigidas especialmente hacia sectores intensivos de capital”, en el marco de una “abrupta caída en la participación de los salarios en el ingreso” y de una “desaceleración en el crecimiento de la actividad y en declinaciones en la medida de la productividad”. Entre las iniciativas privadas (de grupos locales) con esquemas de promoción e inversión pública, los autores destacan a los siguientes sectores: “la industria celulósico-papelera (Papel Prensa, Papel del Tucumán, Alto Paraná, etc.); la industria petroquímica (instalación de los polos de Ensenada y Bahía Blanca); la industria siderúrgica (ampliaciones en Somisa, Acindar, Dálmine Siderca, etc.); la industria del Aluminio (Aluar); y las obras eléctricas (Hidroeléctricas Chocón-Cerros Colorados -1972/77-, Cabra Corral -1978- y Futaleufú -1978-, entre otras obras)”.

Está claro que el neoliberalismo no siempre acude a la privatización como su mejor arma en pos de “achicar la nación”, sino que, algunas veces, con estatizar o subsidiar alcanza y sobra. Diametralmente opuestos son los casos donde la mayor participación y el mayor protagonismo del Sector Público en la economía nacional van acompañados y apuntalados por políticas socialmente inclusivas con expansión de la actividad industrial. Aquí el real parámetro para entenderse parte de una época verdaderamente democrática y popular, y por qué no, revolucionaria, cualidad esta última aplicable o no según el grado de impacto que las políticas públicas, culturales, económicas y sociales tengan sobre la estructura socioeconómica nacional.

Federico Bernal. Buenos Aires, Mayo de 2010.




NOTAS SOBRE EL AUTOR

Federico Bernal

- Es bioquímico y biotecnólogo de la Universidad de Buenos Aires.
- Fue becario de investigación en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en el Instituto Nacional de Alimentos (INAL) y en el Instituto Nacional de Medicamentos (INAME).
- Desde hace varios años se desempeña como Director Ejecutivo de la Sociedad Iberoamericana de Información Científica (SIIC) y como Director Editorial del Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas (CLICeT).
- También se desempeña como colaborador del Área de Recursos Energéticos y Planificación para el Desarrollo del IDICSO (Universidad del Salvador), y como columnista especializado en materia energética de los periódicos *Página/12*, *Buenos Aires Económico* y del mensuario *Le Monde Diplomatique* "el Dipló" (Edición Cono Sur).
- En 2006 fue conductor del programa de TV por cable "Conciencia y Energía", transmitido por Canal Metro.
- Ha participado como expositor en numerosos seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre la problemática energética de Argentina y de América Latina.
- Entre sus últimas publicaciones, se destacan: *"Petróleo, Estado y Soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos"* (Ed. Biblos, Buenos Aires, 2005) y co-autor de *"Cien años de petróleo argentino. Descubrimiento, saqueo y perspectivas"* (Editorial Capital Intelectual, Colección Claves para Todos, Buenos Aires, 2008).
- Es bisnieto del Ing. Enrique Hermitte, descubridor del petróleo argentino en Comodoro Rivadavia, el 13 de Diciembre de 1907.

Correo electrónico: editorial@cienciayenergia.com

	Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas
http://www.cienciayenergia.com	Buenos Aires, República Argentina
<i>Ciencia y Energía</i> es la Publicación Oficial del CLICeT	



Staff del CLICeT

Dirección Editorial

Federico Bernal y Ricardo De Dicco
editorial@cienciayenergia.com

Dirección de Investigación Científico-Técnica

Ricardo De Dicco y José Francisco Freda
investigacion@cienciayenergia.com

Dirección Comercial y Prensa

Juan Manuel García
comercialyprensa@cienciayenergia.com

Dirección de Arte y Diseño Gráfico

Gabriel De Dicco
webmaster@cienciayenergia.com



Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas

<http://www.cienciayenergia.com>

Buenos Aires, República Argentina

***Ciencia y Energía* es la Publicación Oficial del CLICeT**



Coordinadores de los Departamentos de la Dirección de Investigación Científico-Técnica

- ***Latinoamérica e Integración Regional***
Gustavo Lahoud y Federico Bernal
- ***Defensa Nacional, Seguridad Hemisférica y Recursos Naturales***
Gustavo Lahoud
- ***Industria, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo***
Federico Bernal y Ricardo De Dicco
- ***Agro, Soberanía Alimentaria y Cuestión Nacional***
Federico Bernal y José Francisco Freda
- ***Economía, Política y Sociedad***
Federico Bernal
- ***Estadística, Prospectiva y Planificación Energética***
Ricardo De Dicco, José Francisco Freda y Alfredo Fernández Franzini
- ***Energía en Argentina***
Federico Bernal y José Francisco Freda
- ***Energía en el Mundo***
Gustavo Lahoud y Facundo Deluchi
- ***Energías Alternativas***
Juan Manuel García y Ricardo De Dicco
- ***Combustibles Renovables***
Juan Manuel García y Federico Bernal
- ***Tecnología Nuclear Argentina***
Ricardo De Dicco y Facundo Deluchi
- ***Tecnología Aeroespacial***
Ricardo De Dicco y Facundo Deluchi



Centro Latinoamericano de Investigaciones Científicas y Técnicas

<http://www.cienciayenergia.com>

Buenos Aires, República Argentina

Ciencia y Energía es la Publicación Oficial del CLICeT