



## **Serie Análisis de Coyuntura Nº - 16**

# **Análisis del Presupuesto Nacional 2008: Otro ejercicio de ficción**

Alberto C. Barbeito, Corina Rodríguez Enríquez y Fernando Seppi

Octubre 2007



## Análisis del Presupuesto Nacional 2008: Otro ejercicio de ficción

Alberto C. Barbeito, Corina Rodríguez Enríquez y Fernando Seppi\*

Octubre 2007

La presentación del proyecto de **presupuesto 2008** nos somete una vez más a un ejercicio de ficción. Entre una visión parcial de la realidad, estimaciones cuanto menos conservadoras sobre el futuro, manejos contables poco transparentes y las posibilidades de transformarlo completamente en el transcurso del año, este proyecto, al igual que sucedió con los años anteriores, ofrece poco material para analizar sobre bases sólidas la política económica que el gobierno planea efectivamente llevar adelante el próximo año. Esta repetición nos obliga a reiterarnos en apreciaciones ya vertidas en ocasión del análisis de proyectos de presupuestos anteriores<sup>1</sup>.

Cuatro son los rasgos principales del proyecto que hacen que la posibilidad de su análisis resulte ficcional. En primer lugar, la persistencia de **estimaciones macro-fiscales improbables**, basadas en cálculos conservadores sobre la evolución futura de las variables y en índices de precios manipulados. La consecuencia de esta actitud, como ocurriera en años anteriores, es una importante subestimación de recursos que le permite al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) contar con excedentes presupuestarios para su uso arbitrario, que valida posteriormente incrementando las partidas de gastos a través de los llamados "super-poderes".

En segundo lugar, un rasgo de absoluta **inercia en la evolución del gasto**. Tanto en las partidas destinadas a remuneraciones y transferencias, como en aquellas destinadas a gasto social, como en las relativas a subsidios de distinto tipo, los incrementos presupuestados son inerciales. Esto implica que no se prevén mejoras nominales en rubros como salarios o beneficios sociales, ni cambios en las prioridades, ni revisión de políticas existentes, sometidas ya a diversos juicios críticos, como el caso de los programas asistenciales de transferencias monetarias, el abuso de subsidios a diferentes sectores de actividad, o el perfil de la política tributaria.

En tercer lugar, se pone de manifiesto nuevamente, el **manejo intransparente de los recursos públicos**. Esto se expresa a través de artilugios contables (como en el caso de la estimación del superavit público y los compromisos de la deuda), en el abuso en el uso de fondos para-presupuestarios (fondos fiduciarios, fondos reservados, presupuestos de empresas públicas), y en el mencionado ejercicio anual de producir un excedente de recursos tributarios por fuera del presupuesto.

---

\* Investigadores principales e investigador adjunto del CIEPP.

<sup>1</sup> Al respecto ver: A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2004) "Presupuesto 2005: el paradigma de la continuidad". Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro 5. A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2005) "Presupuesto 2006: La distribución tendrá que esperar". Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro. 9. A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2006) "Presupuesto 2007: Los límites de la repetición." Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro 13.



Finalmente, este proyecto es una nueva demostración del **desprecio de la actual gestión por el poder legislativo, que opera con la estricta complicidad de la mayoría parlamentaria**. Señales en este sentido son: la vigencia de las normas que habilitan la delegación de facultades legislativas al Poder Ejecutivo, la inclusión en el proyecto de presupuesto de artículos que establecen que el legislativo otorga soberanía al ejecutivo para tomar decisiones claves (como en el caso de la movilidad de los haberes jubilatorios), la inclusión de información incompleta sobre aspectos esenciales (como el caso de las previsiones en inversión pública, con ausencia absoluta de registros en relación con los operadores, montos previstos, evaluación técnica existente y fuentes de financiamiento).

En lo que sigue presentamos, entendiéndolo también como parte de este ejercicio de ficción, un análisis crítico del Proyecto de Presupuesto 2008, en el que se evidencian estos aspectos.

## I. Las líneas generales de la política económica y las proyecciones macro

El proyecto de presupuesto 2008 confirma la concepción que la actual gestión tiene de la realidad y de su propia política económica. Así, considerando que las elevadas y persistentes tasas de crecimiento y la recuperación en los niveles de empleo son señales suficientes para evaluar el actual como un modelo exitoso de gestión económica, se propone continuar con los que considera sus ejes fundamentales: i) un tipo de cambio competitivo; ii) una administración fiscal prudente; iii) un conjunto consistente de políticas de ingreso.

En la perspectiva oficial, la prudencia de la administración fiscal se refleja en la pretensión de **sostener elevados niveles de superávit**, meta de por sí de difícil cumplimiento, en el marco de la continuidad de las políticas actuales. La consecuencia inevitable para el cumplimiento de este objetivo, delineado como prioritario, es **frenar el crecimiento del gasto**, que, como se describirá más adelante, evoluciona de manera inercial respecto del corriente año. Esto implicaría que **no hay intenciones de modificar**, en el transcurso del próximo año, **el tipo y la magnitud de las intervenciones públicas**, en el sentido de obtener mayores logros relativos a la mejora de los indicadores sociales y de la distribución del ingreso que se muestran aún resistentes a permear los frutos del crecimiento económico<sup>2</sup>.

En la misma línea, la prioridad del "consistente conjunto de políticas de ingreso" no es la redistribución sino arbitrar en el conflicto distributivo, de manera de moderar las expectativas inflacionarias. Esto se traduce en el monitoreo de los acuerdos de recomposición salarial del sector privado, en torno a pautas estrictas, así como la no contemplación de nuevas recuperaciones de los niveles de remuneración de la planta de personal de la Administración Nacional, ni de futuras recomposiciones de los haberes jubilatorios, incumpliendo, tal como se ampliará más adelante, el mandato judicial de garantizar la movilidad de los mismos. Otra muestra de la falta de voluntad para tomar un rol activo en materia redistributiva, es la ausencia de toda discusión sobre la imprescindible reforma tributaria.

Las estimaciones del contexto macroeconómico y de la evolución de sus principales variables, está en línea con la visión señalada. Como puede verse en el Cuadro 1, durante el próximo año el PBI a precios corrientes aumentaría sólo 14,5% como resultado de un crecimiento en términos reales de 4% y una variación de 10,2% en los precios implícitos.

---

<sup>2</sup> Claro que en la práctica, y debido a la mencionada estrategia de sub-valorar la estimación de los recursos, existen incrementos en el gasto superiores a los que prevé el presupuesto. Los mismos son decididos unilateralmente por el PEN y no reflejan, al menos en la experiencia de los últimos años, cambios ni en las prioridades ni en la matriz de gastos.



Cuadro 1  
Presupuesto 2008  
Estimación variables macro

	PBI	Consumo	Inversión	Exportaciones	Importaciones
2006 Millones de \$ corrientes	654.439	467.552	152.838	162.035	125.863
Variación real (%)	8,5	7,4	18,2	7,3	15,4
Variación nominal (%)	23,0	20,0	33,9	21,5	23,3
Variación precios implícitos (%)	13,5	11,8	13,3	13,1	6,7
2007 Millones de \$ corrientes	783.062	558.245	184.902	186.222	149.889
Variación real (%)	7,3	7,2	10,9	6,9	17,1
Variación nominal (%)	19,7	19,4	21,0	14,9	19,1
Variación precios implícitos (%)	11,5	11,4	9,2	7,5	1,7
2008 Millones de \$ corrientes	896.730	638.633	209.513	211.877	165.132
Variación real (%)	4,0	4,0	5,6	6,6	7,9
Variación nominal (%)	14,5	14,4	13,3	13,8	10,2
Variación precios implícitos (%)	10,2	10,1	7,4	6,7	2,1

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008.

Aún siendo previsible una disminución del ritmo de crecimiento, el incremento acumulado durante 2007 traslada al próximo año un impacto positivo superior a 3 puntos porcentuales del PBI. En consecuencia, la meta oficial de 4% de crecimiento implicaría suponer un escenario futuro de virtual estancamiento. Otro tanto puede afirmarse respecto del incremento previsto en los precios. Mientras el presente proyecto calcula un incremento similar al sucedido en los últimos dos años, estimaciones alternativas lo ubican casi en el doble.

Por caso, en relación con estas estimaciones macro, el Relevamiento de Expectativas de Mercado (REM) que lleva a cabo el Banco Central proyecta una tasa promedio de crecimiento económico algo superior al 6% y un incremento del PBI nominal superior a 18%.

En síntesis, el proyecto de presupuesto 2008 prevé la continuidad del actual esquema económico y social, repitiendo lo que ya resulta una tradición en su gestión: la subestimación del crecimiento y de los recursos disponibles.

## II. La política de ingresos fiscales

La recaudación de impuestos nacionales y de contribuciones a la seguridad social se estima que alcanzará en el año 2008 la cifra de \$ 233,5 mil millones; con un crecimiento de 15,5% respecto de la recaudación total prevista al cierre del año 2007 (Ver cuadro 2).



Cuadro 2  
Sector Público Nacional  
Recaudación Total y Presión Tributaria  
En millones de \$ y en % del PBI

Concepto	Millones de \$		En % del PBI	
	2007	2008	2007	2008
Ganancias	41472,3	47721,9	5,30	5,32
Bienes Personales	2483,9	2900,1	0,32	0,32
IVA (neto de reembolsos)	58887	67494,6	7,52	7,53
Impuestos Internos	4599,3	5016,9	0,59	0,56
Ganancia Mínima Presunta	1177,7	1181,1	0,15	0,13
Derechos de Importación	6414,3	7890,5	0,82	0,88
Derechos de Exportación	18436,2	24231,4	2,35	2,70
Tasa de Estadística	147,5	183,4	0,02	0,02
Combustible Naftas	2359,5	2506	0,30	0,28
Combustibles Gas Oil	2146,7	2267	0,27	0,25
Combustible Otros	2576,9	2720,5	0,33	0,30
Radiodifusión	205	233,8	0,03	0,03
Monotributo Impositivo	1048,7	1214,3	0,13	0,14
Energía Eléctrica	492,6	517,3	0,06	0,06
Adicional Cigarrillos	443,8	481,5	0,06	0,05
Créditos y Débitos bancarios	14952,3	17196,5	1,91	1,92
Otros Impuestos	769,5	1844,6	0,10	0,21
<b>Subtotal Tributarios</b>	<b>158613,2</b>	<b>185601,4</b>	<b>20,26</b>	<b>20,70</b>
Contribuciones	43638	47901	5,57	5,34
<b>Total</b>	<b>202251,2</b>	<b>233502,4</b>	<b>25,83</b>	<b>26,04</b>

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008.

El cálculo de recursos reitera la práctica de **subestimación** llevada adelante en los últimos años sobre la base de proyecciones macro que, como ya se mencionó, subestiman el crecimiento del PBI nominal. En este sentido, el Proyecto de Presupuesto 2007 estimaba una recaudación de \$ 170 mil millones y la previsión de recaudación efectiva que se prevé alcanzar a fin de año (tal como se indica en el cuadro 2) es de \$ 202 mil millones, representando así una diferencia por subestimación de recursos del orden de \$ 30 mil millones. Para el próximo año, la subestimación de recursos puede proyectarse con un piso entre \$11/15 mil millones, cifra que podría incrementarse en función del comportamiento futuro de los precios internacionales y domésticos.

En materia de política tributaria, el Mensaje de PEN carece por completo de mínimas referencias, limitándose el texto a reiterar conceptos del Presupuesto 2007 según el cual "se prevé (...) continuar evaluando el sistema vigente en línea con mantener un ordenamiento transparente, sencillo y moderno que permite reducir al máximo la brecha existente entre el sistema tributario potencial y el real". Es evidente que **la posibilidad de introducir cambios o reformas del sistema tributario continúa indefinida en el tiempo.**

Esto resulta llamativo y contradictorio con la pretendida intención de mejorar la equidad distributiva y lograr estabilidad en el financiamiento público. En efecto, ante la ausencia de alguna voluntad de transformación en este sentido, persisten los rasgos generales que caracterizan el sistema tributario argentino. En primer lugar, su perfil regresivo, determinado en buena parte por la elevada participación del IVA en la recaudación total (cerca al 30%). En segundo lugar, su volatilidad y prociclicidad, debido al peso que tienen los impuestos al comercio exterior, muy dependientes del comportamiento de las exportaciones primarias y de los precios



internacionales (más del 10% de la recaudación total prevista para el 2008 proviene de estos tributos). En tercer lugar, la asimetría inter-jurisdiccional, con una alta concentración de los ingresos apropiados por la Nación en desmedro de las provincias<sup>3</sup>.

Finalmente, y en relación con los **gastos tributarios**, esto es, con los ingresos públicos que el Estado deja de percibir por otorgar beneficios fiscales de distinto tipo, en el proyecto de presupuesto 2008 se mantiene la misma metodología de cálculo establecida a partir del año 2006, que contempla exclusivamente como gastos tributarios aquellos que provocan una pérdida definitiva en la recaudación, y no aquellos que implican un diferimiento en el cobro, lo que puede entenderse como cierta sub-estimación de los mismos.

Con todo, las previsiones para el próximo año contemplan gastos tributarios todavía elevados, que alcanzan \$19843,2 millones, lo que representa 2,21% del PBI. A pesar de la magnitud de estas pérdidas fiscales, y de la ausencia de evaluaciones que analicen su utilidad como herramienta de política pública, no se prevén modificaciones de ningún tipo en los regímenes que le dan lugar.

En síntesis, en materia de ingresos públicos para el año 2008 se sostiene la tradición de la actual gestión: subestimación de recursos y ausencia de voluntad de transformación de la estructura tributaria actual.

### III. La política de gasto público

El total de gastos previstos para el año 2008 alcanza los \$161.486 millones. Esto representa un incremento de 15,9% respecto de 2007, lo que va en línea con el incremento nominal previsto para el PBI y para el nivel general de precios. Como puede verse en el cuadro 3, la composición del gasto por finalidad y función no varía respecto del corriente año, lo que consolida la percepción de que existe una ausencia absoluta de voluntad de alterar las intervenciones públicas existentes.

Finalidad y Función	2007		2008	
	Estimado	Presupuesto	Diferencia	Estructura porcentual
	En millones de \$		En %	
Administración Gubernamental	6666,8	7760,2	16,4	4,8
Defensa y Seguridad	8661,2	9950,8	14,9	6,2
Servicios Sociales	84280,2	98721,5	17,1	60,5
Salud	4894,8	6195,0	26,6	3,5
Promoción y Asistencia Social	3296,0	4045,6	22,7	2,4
Seguridad Social	57198,7	66584,8	16,4	41,1
Educación y Cultura	9612,0	11290,6	17,5	6,9
Ciencia y Técnica	2245,1	2894,6	28,9	1,6
Trabajo	2984,6	2745,7	-8,0	2,1
Vivienda y urbanismo	3110,5	3108,7	-0,1	2,2
Agua Potable y alcantarillado	938,4	1856,6	97,8	0,7
Servicios Económicos	22918,0	25844,8	12,8	16,5
Deuda Pública	16792,3	19209,1	14,4	12,1
<b>Total</b>	<b>139318,5</b>	<b>161486,4</b>	<b>15,9</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Proyecto de Presupuesto 2008.

Las **prestaciones de la seguridad social** constituye el principal componente del gasto primario de la Administración Nacional: más del 41% del total.

<sup>3</sup> La última información disponible señala que la Nación concentra el 74,1% de recursos, y las provincias el 25,9%.



El incremento prevista para esta función refleja exclusivamente al impacto inercial del incremento de beneficiarios y haberes ocurrido durante el presente año. En otras palabras, **el Proyecto de Presupuesto 2008 no contiene provisiones de gasto para atender a la movilidad de las prestaciones.**

En este aspecto, se incumple con la sentencia del año 2006 de la Suprema Corte de Justicia, que estableció la movilidad de los haberes y la adopción de un índice que haga efectivo el derecho establecido. A modo de respuesta, y desvirtuando el fallo judicial, el PEN dispuso que la movilidad se instrumentaría sin normas preestablecidas sino mediante decisión administrativa previa asignación de recursos presupuestarios. En línea con este criterio se dispusieron incrementos generales de los haberes durante el 2007: de 13% en enero y un 12,5% adicional en septiembre.

La asignación presupuestaria del Proyecto presentado a consideración del Congreso no contempla movilidad alguna de las jubilaciones y pensiones respecto de los incrementos otorgados durante el presente año. Esta omisión pretendería salvarse mediante el artículo 43 del proyecto. Un artículo de curiosa redacción, puesto que el PEN envía un proyecto de ley según el cual el propio Congreso dispone "encomendar al PEN, (...) a elevar un Proyecto de Ley referido a la movilidad de las prestaciones previsionales". Es decir, que el PEN pide al Congreso que le encomiende presentar un proyecto de ley para su consideración y posterior sanción. Desde el fallo de 2006, ni el Poder Ejecutivo como tampoco el Poder Legislativo avanzaron en la sanción de criterios y procedimientos explícitos destinados a cumplir con la movilidad de haberes<sup>4</sup>.

En este contexto, el mencionado artículo 43 se parece más una medida de dilación, tendiente a prolongar en el tiempo la aplicación de ajustes en los haberes provisionales, quedando los mismos supeditados a decisiones del poder administrador. En este sentido, conviene destacar que tampoco se fijan plazos concretos para la puesta en marcha de normas de movilidad de las prestaciones<sup>5</sup>.

En ocasión de la sanción del presupuesto 2007 (Ley 26.198) se creó un Fondo de Garantía de la Movilidad del Régimen Previsional Público (FGM), integrado con los activos financieros de la Anses disponibles al cierre del ejercicio presupuestario 2006<sup>6</sup>.

A mediados de año, mediante Decreto 897/07 el PEN creó un nuevo fondo, esta vez denominado Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (FGS). El principal objetivo del FGS es "atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones".<sup>7</sup>

El fondo se integraría con los recursos disponibles de la Anses al cierre de cada ejercicio anual, registrados como disponibilidades o como activos financieros, así como también por los activos provenientes de la transferencia de cuentas de capitalización de afiliados provenientes de AFJP. Los recursos del FGS podrán invertirse en "cuentas remuneradas del país o del exterior, o en la

---

<sup>4</sup> Cabe destacar que legisladores de distintos bloques han presentado proyectos concretos sobre el tema, los cuales no han tenido tratamiento legislativo. Al respecto ver los siguientes expedientes: 4467-D-2007, 2492-S-2007, 2542-D-2007, 6837-D-2006, 5463-D-2006.

<sup>5</sup> El artículo 43 no establece una fecha definido para que el PEN eleve el proyecto de ley, expresando que debería tener lugar "a la finalización del plazo para la opción jubilatoria".

<sup>6</sup> Por el artículo 105 de la Ley 26.298, el Fondo de Garantía se incorpora a la Ley Complementaria de Presupuesto.

<sup>7</sup> El decreto fija un límite máximo a los recursos acumulados en el FGS que no podrá superar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales de la Anses.



compra de títulos públicos o valores locales o internacionales, y/o cualquier tipo de inversión habitual en los mercados financieros”<sup>8</sup>.

La administración de los recursos del FGS estará a cargo de la Anses, de donde el organismo de recaudación, fiscalización y pago de beneficios, resulta al a vez el titular responsable del manejo de los activos financieros del Fondo. Esta tarea será “asistida” por un Comité de Administración de Inversiones, de carácter tripartito, integrado por el Director de la Anses y los Secretarios de Finanzas y de Hacienda<sup>9</sup>. Según el art.10 del Decreto de creación del FGS, la Anses “elaborará un plan de inversiones en la oportunidad de elevar el proyecto de presupuesto para el año siguiente”. Sin embargo, el plan en cuestión, de existir, no tendría estado público.

A más de tres meses de la creación del FGS no hay evidencias que den cuenta de la puesta en funcionamiento del Comité de Administración y de la Comisión de Seguimiento. Más cuestionable es la ausencia de información pública detallada sobre los recursos que se han transferido al Fondo, sobre el plan de inversiones previsto y sobre la composición de la cartera. El punto no es menor, puesto que hace al buen uso y a la preservación del valor real de los superávit financieros acumulados y, por consiguiente, al desempeño futuro del sistema previsional.

En relación con los **programas asistenciales**, no se perciben transformaciones respecto de la línea de acción seguida hasta el momento. A pesar de la prioridad discursiva que el gobierno le otorga a las finalidades sociales, se percibe un deterioro de los recursos destinados a los principales programas en términos reales. Si se toman de manera conjunta las finalidades Promoción y Asistencia Social, y Trabajo, que concentran los principales programas de transferencias monetarias asistenciales, el total de recursos pasa de \$6280,6 millones en 2007, a \$6791,3 millones en 2008, esto es un incremento nominal del 8,1%, inferior al incremento del producto y de la inflación previstos. Algo incluso peor ocurre con la función social Vivienda y Urbanismo, cuyos recursos corrientes permanecen constantes en términos nominales, lo que implica un marcado deterioro real.

La función **Promoción y Asistencia Social**, incluye los programas correspondientes al Ministerio de Desarrollo Social, la Asistencia Financiera para Gasto Social Provincial, canalizada a través de las Obligaciones a Cargo del Tesoro, y los programas bajo la responsabilidad de la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.

El Ministerio de Desarrollo Social seguirá haciendo eje en tres discutidos programas principales: Plan Familias por la Inclusión Social, Manos a la Obra y Seguridad Alimentaria. El Programa Familias por la Inclusión Social prevé extender su cobertura, como lo viene haciendo en los últimos años, como depositario de los beneficiarios “inempleables” del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), en virtual proceso de desmantelamiento. La meta para el presente año alcanza los 700 mil hogares, aunque se verifica una persistente sub-ejecución de las metas físicas en este programa, atento a las dificultades para el traspaso efectivo de los beneficiarios entre programas asistenciales<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Según informan en el mensaje del presupuesto 2008 se espera constituir este fondo con \$ 14128,5 millones mediante inversiones financieras. Este monto está contenido en los 17.547,4 millones que aplican las Instituciones de la Seguridad Social, tal como desarrollamos en el apartado del cierre financiero.

<sup>9</sup> Esto resulta cuanto menos contradictorio con la idea de dotar de autonomía y sustentabilidad a la asignación del ahorro previsional, ya que las instituciones que ejecutan la política de financiamiento del gobierno estarían influenciando la aplicación de estos fondos acumulados en las Instituciones de Seguridad Social.

<sup>10</sup> Para una revisión crítica de la orientación en políticas asistenciales de transferencias monetarias de la actual gestión, ver Rodríguez Enríquez y Reyes (2006) “La política social en la Argentina post-convertibilidad: políticas asistenciales como respuesta a los problemas de empleo”. Buenos Aires: Ciepp. DT 55.





Lógicamente, el incremento nominal en esta partida se compensa con el descenso en los recursos destinados a la función Trabajo, que ve reducida la cantidad de beneficiarios del PJJHD, sin un aumento acorde en la meta del Seguro de Capacitación y Empleo, cuya implementación avanza también muy lentamente.

Los incrementos nominales en los recursos destinados a las funciones sociales de perfil más universal (Educación y Salud) siguen en línea con el sostenimiento de los programas existentes y de los compromisos asumidos. En el caso de **Educación**, se continúa el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Ley de Financiamiento Educativo, la Ley de Educación Técnico Profesional y la Ley Nacional de Educación.

Dada la descentralización existente en la provisión del servicio de educación, los programas a nivel nacional se concentran en acciones compensatorias. Asimismo, se sigue promoviendo, con las dificultades de ejecución señaladas en años anteriores, el programa "Más escuelas, mejor educación".

En síntesis, la previsión de gastos para el próximo año da muestras de dos rasgos sobresalientes. Por un lado, un incremento nominal de las partidas de carácter inercial, que se traduce en un deterioro real de las remuneraciones de los trabajadores y trabajadoras del sector y de los beneficios distribuidos. Por otro lado, la continuidad, sin modificaciones de significación, de los programas existentes.

### La inversión pública

El proyecto de presupuesto 2008 fija un monto de inversión pública financiada con recursos nacionales de \$ 17.831,5 millones, lo cual significa un incremento de 15,6% respecto del presente año (Cuadro 4). Este incremento en valores corrientes es prácticamente similar a la variación estimada del PBI nominal, de modo tal que la inversión pública financiada por la administración nacional se mantendría en 2% del PBI.

En moneda constante el incremento puede verse afectado en la medida en que se mantenga el ritmo sostenido de aumento de precios. A modo de referencia, el índice de costo de la construcción acumula en los últimos 12 meses un alza del orden del 20 %.

	2007		2008		Variación
	Millones de \$	%	Millones de \$	%	%
I. Inversión Real Directa	7.036,6	45,6	8.135,2	45,6	15,6
II. Transferencia de Capital	8.390,0	54,4	9.695,3	54,4	15,6
Inversión Total (I+II)	15.426,6	100,0	17.831,5	100,0	15,6

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

Del total proyectado de inversión pública 46% corresponde a la Inversión Real Directa (IRD), cuya ejecución está a cargo del gobierno nacional; el restante 54% opera a través de **Transferencias de Capital (TRA)**, destinadas a provincias, municipios y al propio sector privado.

El **seguimiento y evaluación del destino final de los recursos** fijados en el Presupuesto, especialmente, de las TRA, es **sumamente incierto** debido a cambios permanentes en las partidas, la débil información disponible y el reiterado incumplimiento de los procedimientos técnicos requeridos.

Un ejemplo ilustrativo de estos problemas es el Programa 55 "Formulación y Ejecución de Políticas de Transporte Automotor y Ferroviario" de la Secretaría de Transporte de la Nación.



Cuadro 5  
Programa 55 - Inversión Real Directa y Transferencias de Capital  
Millones de \$ corrientes

<b>Crédito Inicial</b>	2004	2005	2006	2007
IRD	186,3	147,6	179,9	182,6
TRA	0,0	364,1	281,3	347,9
<b>Total</b>	<b>186,3</b>	<b>511,7</b>	<b>461,2</b>	<b>530,5</b>
<b>Crédito Vigente</b>	2004	2005	2006	2007
IRD	112,8	254,6	332,6	229,3
TRA	65,6	462,1	493	697,9
<b>Total</b>	<b>178,4</b>	<b>716,7</b>	<b>825,6</b>	<b>927,2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía.

El Cuadro 5 permite observar:

- i) el importante incremento de la inversión asignada al sector, que pasa de \$ 178,4 millones en el 2004 a \$ 927,2 millones en el 2007;
- ii) que la casi totalidad del incremento opera a través de TRA; de \$ 65,6 millones a \$ 697,2 millones entre 2004/2007, pasando a representar 78% del total en este último año;
- iii) que la mayor asignación de recursos tiene lugar por decisiones posteriores a la sanción del Presupuesto por parte del Congreso Nacional, dato más relevante en el curso del presente ejercicio en donde el crédito inicial de \$ 530,5 millones se incrementa en \$ 397 millones.

Para el 2008 el Proyecto de Presupuesto otorga al Programa 55 recursos por un total de \$1.033,6 millones, de los cuales 58% operaría mediante Transferencias. El Programa contiene algunos megaproyectos de inversión que, a pesar de su escala, carecen de dictamen técnico. Por ejemplo:

- i) Proyecto de Adquisición de Material Ferroviario por acuerdo con la República de China (BAPIN 39611)<sup>11</sup>, monto de inversión \$ 390 millones;
- ii) Proyecto de Soterramiento del Corredor Ferroviario Caballito – Moreno de la ex Línea Sarmiento (BAPIN 42589), monto de inversión \$ 10.609 millones;
- iii) Proyecto de Tren de Alta Velocidad (TAVE) Buenos Aires – Rosario – Córdoba, (BAPIN 42544), monto de inversión \$ 12.486 millones.

Además de carecer de evaluación técnica, la información referida al proyecto de construcción y operación del TAVE Buenos Aires – Córdoba, incluido en el Presupuesto 2008, es sumamente limitada y hasta contradictoria. En cuanto al monto de la inversión, el BAPIN y el Presupuesto discrepan en “apenas” \$ 959 millones. Por su parte, el consorcio liderado por Alstom (único precalificado) ofertó por las obras u\$s 1.320 millones (unos \$ 4.200 millones de pesos), mientras que el Presupuesto 2008 da cuenta de la suma de \$ 11.527 millones. Otros puntos indefinidos del proyecto refieren a cuestiones centrales como la identificación del operador del servicio, tarifas y monto de los subsidios requeridos para cerrar la ecuación de costos operativos. Por último, pero no menos importante, se desconocen las condiciones de financiamiento, siendo

<sup>11</sup> BAPIN: Banco de Proyectos de Inversión; con el número de proyecto puede consultarse información adicional en la página web del Ministerio de Economía y Producción:  
[www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/bapin](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/bapin).



precisamente, el costo financiero un elemento importante al momento de definir la rentabilidad de proyectos de esta escala de inversión

Como en oportunidades anteriores, se incumple con la Ley 24.354/94 de creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP). En efecto, **no se ha presentado al Congreso de la Nación el Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP)** con los lineamientos de política y el detalle de los proyectos de inversión que lo integran; al mismo tiempo, el Presupuesto 2008 contiene proyectos que no figuran en el Banco de Proyectos de Inversión (BAPIN) y/o carecen del dictamen de evaluación técnica exigido para los proyectos con monto de inversión superior a \$ 11 millones<sup>12</sup>.

El incumplimiento de las normas legales tiene como resultado decisiones arbitrarias en la selección de los proyectos de inversión, así como permanentes modificaciones en el listado de obras y los cronogramas de ejecución, causal de ineficiencia e incertidumbre. Así puede comprobarse que de las aperturas programáticas de inversión realizadas al comenzar el ejercicio 2007, un total de 992 líneas no han devengado gasto alguno al mes de octubre (representan más de \$ 1.200 millones presupuestados y sin ejecución). Dentro de los cuales se destacan una cantidad de importantes proyectos de inversión con montos asignados superiores a \$ 10 millones cada uno<sup>13</sup>.

Es evidente entonces que analizar el **presupuesto de inversión pública que se debate y sanciona en el Congreso Nacional suma al ejercicio de ficción**, ya que resulta apenas un esbozo de algo que a posteriori el PEN se encarga de modificar a su arbitrio. Al mismo tiempo, se incumple con la obligación de elaboración y presentación a ambas Cámaras del Congreso Nacional de los informes trimestrales de gestión del SNIP, que entre otros aspectos, deben dar cuenta detallada de los proyectos evaluados y en curso de evaluación (art. 5º, inc. j, de la Ley 24.354).

Como se señaló, la normativa del SNIP establece que los proyectos de inversión que superen \$ 11 millones, deben contar con evaluación y dictamen técnico favorable, en forma previa a su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública y, por consiguiente, en el propio Presupuesto (Arts. 8º, 9º y 11º, Ley 24.354).

Como antecedente del incumplimiento de estas normativas, cabe mencionar que, al momento de la sanción parlamentaria del Presupuesto 2007, no contaban con el dictamen de evaluación técnica aprobatorio expedido por la autoridad competente del Ministerio de Economía el 86% de los proyectos de inversión superiores al monto indicado en el párrafo anterior.

El grado de **improvisación y discrecionalidad del presupuesto de inversión pública** tiene múltiples expresiones. Esto puede verse, por ejemplo, en la Planilla Anexa al Art. 11, que da cuenta de la nómina de proyectos cuya ejecución se prevé iniciar en el 2008 pero que comprometen recursos en ejercicios futuros. En esta oportunidad la lista comprende 652 proyectos que suman un monto de inversión total de \$ 57.500 millones (un incremento de nada menos que 314% respecto del contemplado en el Presupuesto 2007). Claro que para el primer

---

<sup>12</sup> Como responsable del SNIP la Dirección Nacional de Inversión Pública debe, entre otras funciones, "elaborar el Plan Nacional de Inversión pública (PNIP) el cual *se remite anualmente al Congreso de la Nación acompañando el Proyecto de la Ley de Presupuesto*". Además, el PNIP estará integrado por los "proyectos de inversión pública que se hayan formulado y evaluado según las metodologías establecidas por el órgano responsable del SNIP" (mayor información sobre los alcances de la Ley 24.354/94 en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)).

<sup>13</sup> Entre otros: i) Construcciones y Equipamiento Escolar BID 1345; ii) Etapa III Arroyo Cildáñez Villa Insuperable; iii) Emprendimientos Viales del Norte Grande AR-L1014; iv) Emprendimientos Energéticos del Norte Grande AR-L1; v) Construcción de la Escuela de Guerra Naval; vi) Construcción del Liceo Naval; vii) Autovía Mar del Plata-Balcarce II Tramo; viii) Autopista Luján-Mercedes, Secc. I RN 5, Km. 66-Km 73; etc.



año (2008) se prevé invertir solamente 3,8% del total, mientras que más del 81% de la inversión se realizaría a partir del 2011 y años subsiguientes.

Un dato revelador en este particular cronograma "estirado" de obras es la gran proporción de proyectos que contemplan avances físicos mínimos en los primeros años. En efecto, 446 proyectos (68,4% del total) proyectan en el 2008 concretar un avance físico inferior al 10% del total de la obra. Por su parte, 240 proyectos tienen previsto ejecutar más del 90% recién a partir del 2010. Un caso emblemático de este tipo es el proyecto de construcción del Puente Ferroautomotor Chaco-Corrientes, cuyo monto total de inversión se estima en \$ 620 millones y que en el transcurso del próximo trienio (2008/2010) prevé un avance físico de la obra que no llega a 5%. Cabe destacar finalmente que, a pesar del monto de inversión involucrado, el proyecto no cuenta aún con el correspondiente dictamen técnico de evaluación.

En síntesis, el proyecto de presupuesto 2008 prevé un incremento inercial del gasto sin modificaciones de relevancia en las características de las políticas que implementa. Asimismo, continúa con la tradición de incumplir las normativas existentes. Esto resulta especialmente llamativo en el caso de la inversión pública, donde las obras propuestas no cumplen los más básicos requisitos de información y supervisión técnica. Finalmente, es notoria la sobreestimación de obras, incluyendo proyectos para los que se prevé un nivel de ejecución física y monetaria prácticamente nulo.

### Obligaciones a cargo del Tesoro

Por último, una mención especial por el lado de la utilización de los recursos merecen las **Obligaciones a Cargo del Tesoro**. En esta jurisdicción se asignan los gastos de la Administración Nacional que no pueden adjudicarse a ninguna jurisdicción. Se trata de créditos para brindar asistencia financiera a distintas áreas de los sectores público y privado y, además, se atienden obligaciones emergentes de compromisos con organismos provinciales, nacionales e internacionales.

En el presupuesto 2008 se proyecta una erogación total en esta jurisdicción de \$7479 millones<sup>14</sup>. En el Cuadro 6 se presenta una síntesis de los programas asignados a las Obligaciones a Cargo del Tesoro, resaltando los sobresalientes por la relevancia de sus montos:

---

<sup>14</sup> Estos fondos representan 4,22% del total de gastos del presupuesto consolidado del Sector Público Nacional para el año 2008.



Cuadro 6 Obligaciones a Cargo del Tesoro Millones de \$	
<b>Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Entes Binacionales</b>	<b>4.080,1</b>
1. Empresas Públicas Sector Energía y Minería	2.864,1
2. Empresas Públicas Sector Comunicaciones	293,8
3. Empresas Públicas Sector Transporte	33,3
4. Empresas Públicas Sector Educación	13,9
5. Empresas Públicas Agua Potable	875,0
<b>Asistencia Financiera a Sectores Económicos</b>	<b>1.585,7</b>
1. Apoyo a Operadores Privados de la Industria	179,9
2. Apoyo al Sector Rural y Promoción Forestal	338,2
3. Apoyo a Operadores Privados de la Energía	1.067,6
<b>Asistencia Financiera a Provincias</b>	<b>661,3</b>
<b>Aportes al Sector Externo</b>	<b>584,8</b>
<b>Otros</b>	<b>567,1</b>
<b>Total</b>	<b>7.479,0</b>
Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas al Proyecto de Presupuesto 2008.	

El papel de la Asistencia Financiera a Empresas Públicas y Ente Binacional es sumamente relevante, teniendo un 54,6% del total de créditos asignados. Dentro de estas asistencias son importantes las asignadas a las Empresas Públicas del Sector Energía y Minería, que obtienen el 70,2% de las partidas del sector y el 38% del total de créditos asignados. En tanto que les siguen en importancia presupuestaria las Empresas Públicas de Agua Potable que obtienen el 21,4% de las partidas del sector y el 11,7% del total de créditos asignados.

El 21% de las Obligaciones a Cargo del Tesoro corresponden a Asistencia Financiera a Sectores Económicos. Dentro de este tipo de transferencias se destacan las asignadas a los Operadores Privados de la Energía que llegan a concentrar el 67,3% de las asignadas a estos sectores y el 14,3% del Total.<sup>15</sup>

Como se ve, **las Obligaciones a Cargo del Tesoro sirven para compensar la ausencia de una política consistente** en el área energética, así como la falta de una solución definitiva a la renegociación de los contratos con las empresas de servicios públicos privatizados. La utilización de este mecanismo para subsidiar al sector productivo privado, es otra muestra de la preferencia por la intransparencia en el manejo de los recursos de la actual gestión, y por tanto cierra la posibilidad del debate que pueda darse en la sociedad.

#### IV. El resultado fiscal y el cierre financiero

Para el conjunto de la Administración Nacional el presupuesto 2008 prevé alcanzar un resultado fiscal primario con un superávit de \$ 27.045,6 millones, 24,2% superior al nivel que se estima alcanzar a fines del 2007. El resultado financiero (resultado primario menos los intereses pagados), se proyecta en \$ 7.976,3 millones, esto es, 55,5% más que lo estimado para el cierre del 2007. Estos resultados son producto aritmético de los valores proyectados para los recursos y los gastos, conceptos ambos claramente subestimados<sup>16</sup>. En consecuencia, los resultados

<sup>15</sup> Si se suman las transferencias asignadas a las Empresas Públicas del Sector Energía y Minería, el sector Energía y Minería estaría concentrando \$3.931.745.000, es decir 52,6% del total de créditos.

<sup>16</sup> En cuanto al gasto, la subestimación consiste, por ejemplo, en no contemplar aumentos en las remuneraciones del personal o los haberes jubilatorios, política de difícil cumplimiento, particularmente en contextos inflacionarios.



fiscales reales, como ha venido sucediendo en los últimos años, irán construyéndose a lo largo del próximo ejercicio, como resultado de la particular evolución relativa de la recaudación y el uso de la caja por parte del PEN.

Sin perjuicio de lo señalado previamente, el resultado fiscal y el cierre financiero del Proyecto de Presupuesto 2008 permiten advertir sobre algunos aspectos preocupantes. En primer lugar, como se observa en el Cuadro 7 tiene lugar una **tendencia declinante del resultado financiero** de la administración nacional, que entre 2005 y 2007 se reduce a la mitad (de 1,8% del PBI a 0,9%). Esto significa una disminución del margen financiero que potencialmente está disponible para amortizar los vencimientos del stock de la deuda pública. Esta disminución es resultado tanto del achicamiento del resultado primario como del incremento de la carga por intereses de la deuda. En la medida de la disminución del superávit financiero aumenta la necesidad de recurrir al mercado para refinanciar los vencimientos de la deuda, en un contexto más restrictivo, volátil y oneroso.

Cuadro 7					
Resulta Fiscal Administración Nacional					
% del PBI					
	2004	2005	2006	2007*	2008**
Resultado Primario	3,9	3,7	3,6	2,8	3,0
Intereses de la Deuda	1,3	1,9	1,8	1,9	2,1
Resultado Financiero	2,6	1,8	1,8	0,9	0,9

\* Estimado a fin de año, excluye ingreso de activos financieros por traspaso de cartera de afiliados a las AFJP.  
 \*\* Corresponde a datos del Presupuesto 2008.  
 Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Hacienda.

Un segundo aspecto destacable, es el **cambio operado en la composición del superávit fiscal**, cada vez más concentrado en las Instituciones de la Seguridad Social (básicamente, la ANSES). Según el Presupuesto 2008 de los \$ 7.976 millones de superávit financiero de la Administración Nacional, 90% le corresponde a la Seguridad Social. Estos fondos excedentes tienen destino específico, por lo que no constituyen un "ahorro apropiable" por la Administración Central para atender el servicio de la deuda. Precisamente, en el trimestre julio-setiembre de 2007, el Tesoro Nacional registra un resultado financiero negativo, situación que se disimula cuando los datos correspondientes se presentan de manera agregada para la Administración Nacional en su conjunto, y además imputando como ingreso corriente los activos financieros recibidos por el traspaso de cartera de las AFJP, como ocurrió en este período.

La acumulación de superávit financiero de la Seguridad Social implica contar con un stock de recursos cuya aplicación, como se señaló antes, plantea interrogantes, atentos a la falta de precisión de las políticas públicas del sector. Estos fondos pueden tener usos alternativos. Por un lado, podrían utilizarse para financiar las demandas por movilidad de los haberes. Otra opción es que sean utilizados como fuente de financiamiento del Tesoro Nacional, en cuyo caso, el abanico de interrogantes se extiende a las condiciones de rentabilidad, transparencia y riesgo de estas operaciones intra-sector público.

Por último, y a pesar de los resultados financieros con superávit, **la deuda pública aumenta**. Esto puede verse a través de la cuenta Ahorro-Inversión Financiamiento (CAIF), que permite relacionar el resultado económico (primario y financiero), con su correspondiente aplicación<sup>17</sup>. El

<sup>17</sup> La CAIF da cuenta de los principales componentes del gasto y de los ingresos públicos, y permite relacionarlos en paralelo con el modo de financiamiento del resultado (si fuere negativo) o su aplicación (si fuere positivo). Los



Cuadro 8 muestra la desagregación del cierre financiero conforme las principales jurisdicciones que conforman la Administración Nacional<sup>18</sup>, pudiendo comprobarse que la mayor parte del superávit financiero corresponde a la Seguridad Social.

Cuadro 8 Cierre Financiero del Presupuesto 2008				
	Administración Nacional			Total
	Administración Central	Instituciones de la Seguridad Social	Otros Entes de la Adm. Nacional	
I. Resultado Primario	20.151,7	7.110,7	-216,8	27.045,6
Intereses	18.935,0	0,0	134,2	19.069,2
II. Resultado Financiero	1.216,7	7.110,8	-351,2	7.976,3
III. Fuentes Financieras (*)	76.805,7	12.318,6	903,5	90.027,8
III.1. Disminución de la Inversión Financiera	6.608,0	12.286,7	81,9	18.976,6
III.2. Endeudamiento y Otros Pasivos	70.197,7	31,9	821,6	71.051,2
IV. Aplicaciones Financieras (*)	77.576,9	19.645,0	782,3	98.004,2
IV.1. Inversión Financiera	13.215,9	17.547,4	401,3	31.164,6
IV.2. Amortización de Deudas	64.360,9	2.097,6	381,0	66.839,5
V. Usos Financieros Netos (IV-III)	771,2	7.326,4	-121,3	7.976,3
V.1. Inversión Financiera Neta	6.607,9	5.260,7	319,3	12.187,9
V.2. Amortización de Deudas Netas	-5.836,7	2.065,6	-440,5	-4.211,6

(\*) Neto de contribuciones y Gastos Figurativos  
Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2008.

En el caso de la Administración Central, la acumulación neta de activos financieros alcanza los \$ 6.608 millones, que es financiada en parte por el superávit financiero, pero centralmente por la emisión de nueva deuda<sup>19</sup>. Asimismo, la acumulación de inversiones financieras netas se concentra en conceptos no genuinos y de reducida liquidez, como asistencia financiera a provincias, aportes a empresas del Estado, etc<sup>20</sup>.

En síntesis, el cierre financiero del presupuesto 2008 permite remarcar: i) la tendencia decreciente del superávit financiero; ii) el peso relativo creciente del superávit de las instituciones de la seguridad social; iii) la tendencia creciente de la deuda pública.

elementos que se encuentran sobre la línea (de resultados), son los que corresponderían de un modo "estricto" al campo de la política fiscal, siendo éstas las variables que definen el resultado primario y el resultado financiero. Los elementos debajo de la línea (de resultado), reflejan la estructura de financiamiento del programa fiscal del Estado (a través de la comparación de las fuentes de financiamiento con las respectivas aplicaciones financieras). El razonamiento que comúnmente fundamenta la utilización del Resultado Primario como indicador de desempeño fiscal es que permite aislar el efecto de la estructura de financiación pública y permite evaluar la capacidad del Estado para afrontar sus obligaciones operativas, redistributivas, etc.

<sup>18</sup> El esquema A-I-F queda cerrado con la incorporación (debajo de la línea) de las Fuentes y las Aplicaciones Financieras. El saldo resultante de la diferencia entre esos dos elementos será positivo en el caso de un resultado fiscal superavitario (ingresos superiores a los gastos), y negativo en el caso de déficit (gastos superiores a los ingresos). Cuando las Aplicaciones superan a las Fuentes, disminuye el stock de la deuda, se acrecientan los Activos Financieros o una combinación de ambos. En cambio, cuando el resultado financiero es deficitario, necesariamente aumenta el endeudamiento, disminuyen los activos financieros o una combinación de ambos efectos.

<sup>19</sup> El aumento neto de la nueva deuda llega a los 5.836,7 millones de pesos.

<sup>20</sup> Cabe enfatizar la centralidad que tiene la política de inversión de los activos financieros, especialmente ante la posibilidad de que se reduzcan las oportunidades de acceso del país a los mercados de crédito internacionales.



## V. Los fondos para-presupuestarios<sup>21</sup>

Como se mencionó, otro de los rasgos característicos de la actual gestión presupuestaria es el abuso en el uso de fondos que pueden llamarse para-presupuestarios, en la medida que su asignación específica queda por fuera del presupuesto de cada año, y que en algunos casos, no están sujetos a las normativas y regulaciones que establece la Ley de Administración Financiera.

### Las Empresas Públicas

El proyecto de presupuesto 2008 incluye información sobre las **empresas públicas**, cuyos presupuestos tienen aprobación definitiva, sin embargo, con posterioridad a la presentación del proyecto de ley del Presupuesto.

Para el próximo ejercicio se prevé para el conjunto de las 29 sociedades de mayoría estatal (25 en funcionamiento y 4 residuales) un total de \$8600.- millones de recursos y \$9.076 millones de gasto<sup>22</sup>, lo que implica un resultado financiero negativo de \$466 millones, 17,6% más que en el presupuesto previsto para el 2007.

Con relación al **gasto** total del Sector de Empresas Públicas, algo más del 73,8% de ese monto se encuentra explicado por sólo cuatro empresas: Energía Argentina S.A. (25,9%), AySA (18,2%), Nucleoeléctrica Argentina S.A. (17,6%), y Correo Oficial S.A. (12,1%). Asimismo, el gasto en bienes y servicios corresponde más de la mitad a ENARSA, AySA y el Correo Oficial S.A. En tanto que más del 85,2% de la inversión real proyectada se concentra en Nucleoeléctrica Argentina S.A., Energía Argentina S.A. y en Agua y Saneamientos Argentinos S.A.

Por el lado de los **recursos**, se destaca que el 73,9% de los recursos corrientes se concentra en sólo cinco empresas: Energía Argentina S.A. (24,0%), Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (18,9%), Correo Oficial S.A. (16,1%); Nucleoeléctrica Argentina S.A. (9,1%), y TELAM S.E. (5,8%).

Como se señaló, el resultado financiero global de las Empresas Públicas es negativo, y es financiado por el Tesoro Nacional. En efecto, las transferencias corrientes provenientes del Tesoro Nacional representan el 20,1% de los ingresos totales. Las citadas transferencias se destinan mayoritariamente al pago de remuneraciones y gastos de funcionamiento de Energía Argentina S.A., Agua y Saneamientos Argentinos Argentinos S.A., Sistema Nacional de Medios Públicos, Yacimientos Carboníferos Río Turbio y Telam S.E..

Asimismo, las Tránsferencias de Capital proyectadas, también originadas en el Tesoro Nacional, alcanzan al 20,9% de los recursos totales, participando con más del 94,8% de dicho monto el financiamiento de las obras proyectadas para Energía Argentina S.A., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. y el Yacimiento Carbonífero de Río Turbio.

Cabe recordar que parte del manejo intransparente y arbitrario de los recursos públicos se evidencia en la sistemática desviación de los fondos de las empresas públicas hacia otros destinos. El caso de Enarsa durante el último ejercicio es paradigmático. Sólo a título ilustrativo, puede mencionarse que a través de las Decisiones Administrativas 202/07, 251/07, 262/07, 294/07, se determinó la transferencia al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y

<sup>21</sup> No se incluyeron en este análisis el subsector denominado "Otras Entes del Estado Nacional", entre los que se destacan el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP).

<sup>22</sup> Estos fondos representan el 5,12% del total de gastos del presupuesto consolidado del Sector Público Nacional para el año 2008.





Servicios (MPFIPS) de casi \$460 millones, desde las Obligaciones del Tesoro de la Nación, créditos originalmente previstos para la empresa Energía Argentina SA (Enarsa).

### Los fondos fiduciarios

Los **fondos fiduciarios** constituyen otra de las partidas “para-presupuestarias”. Si bien desde el año 2002 se dispuso su inclusión en la ley de presupuesto, esta incorporación tiene alcances meramente informativos y muy limitados. Esto es así porque la planilla anexa al Presupuesto no permite identificar, entre otros aspectos, los destinatarios concretos de los recursos o el patrimonio acumulado<sup>23</sup>.

**En un contexto de opacidad informativa y discrecionalidad en el manejo de los fondos, los recursos operados a través de los mismos experimentan un crecimiento sostenido.** En el cuadro 9 puede verse el crecimiento de los ingresos y gastos para la totalidad de los Fondos Fiduciarios considerados.

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008
I. Ingresos corrientes	3.060,3	3.542,9	3.680,5	4.853,5	6.633,9
II. Gastos corrientes	1.645,9	2.022,3	2.034,5	3.199,7	4.867,9
III. Resultado Económico (I-II)	1.414,3	1.520,6	1.645,9	1.653,7	1.765,9
IV. Recursos de Capital	91,0	175,1	488,0	766,5	444,8
V. Gastos de Capital	1.055,2	1.683,5	2.143,7	2.747,5	2.018,8
VI. Resultado Financiero	450,0	12,1	-9,7	-327,1	191,9
VII. Total de Recursos (I+IV)	3.151,3	3.718,0	4.168,5	5.620,0	7.078,7
VIII. Total de Gastos (II+V)	2.701,1	3.705,8	4.178,2	5.947,2	6.886,7

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2008.

De la comparación entre el presupuesto 2007 y 2008, es posible destacar que el grueso del incremento de los gastos se concentra en los gastos corrientes, al punto que los gastos de capital disminuyen en términos absolutos<sup>24</sup>. Esto muestra que el diseño macro de estos instrumentos de política se consolidan como alternativas de transferencia de recursos corrientes y por tanto cada vez menos como inversión<sup>25</sup>.

El detalle de los Fondos Fiduciarios más relevantes (en términos de recursos) contemplados en el presente ejercicio se presenta en el cuadro 10:

<sup>23</sup> Al respecto ver lo señalado en A. Barbeito y C. Rodríguez Enríquez (2005) “Presupuesto 2006: La distribución tendrá que esperar”. Ciepp: Análisis de Coyuntura Nro. 9. Mayores detalles sobre el funcionamiento de los fondos fiduciarios en Argentina pueden obtenerse de R. Lo Vuolo y F. Seppi (2006) “Los Fondos Fiduciarios en Argentina: La privatización de los recursos públicos”. Buenos Aires: Ciepp. DT 50.

<sup>24</sup> El total de gastos de estos fondos representan el 3,89% del total de gastos del presupuesto consolidado del Sector Público Nacional para el año 2008.

<sup>25</sup> Esto se verá más claramente cuando consideremos en detalle la evolución del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte.



Cuadro 10				
Principales Fondos Fiduciarios del Estado Nacional - 2008				
En millones de \$				
Concepto	Desarrollo Provincial	Para el Transp. Elect. Fed.	Sistema Infraest. Transporte	Infraestruct. Hídrica
I. Ingresos corrientes	1.675,4	117,1	3.936,7	424,9
II. Gastos corrientes	1.349,9	5,0	3.222,3	0,0
III. Resultado Económico (I-II)	325,5	112,1	714,4	424,5
IV. Recursos de Capital	0,0	444,7	0,0	0,0
V. Gastos de Capital	0,0	613,7	774,7	629,9
VI. Resultado Financiero	325,4	-56,8	-60,2	-205,4
VII. Total de Recursos (I+IV)	1.675,4	561,8	3.936,7	424,9
VIII. Total de Gastos (II+V)	1.349,9	618,7	3.997,0	629,9

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2008.

Como se observa, dos fondos fiduciarios concentran la mayor parte de los recursos y los gastos. El Fondo del Sistema de Infraestructura de Transporte representa 58.04% de los gastos y 55.61% de los recursos. El Fondo de Desarrollo Provincial concentra 19.60% de los gastos y 23.67% de los recursos.

Analizando más en detalle el principal fondo fiduciario, puede verse como ha ido variando la composición de sus gastos, lo que ilustra **la tergiversación que se hace mediante el uso de estos recursos, de las razones que justificaron la existencia de estos fondos**. En el cuadro 11 se aprecia la dinámica que vienen teniendo las erogaciones del **Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT)**, disminuyendo los gastos de capital, como una aproximación a la inversión, y aumentando los gastos corrientes, tanto dentro del propio fondo como en relación al total de Fondos Fiduciarios.

Cuadro 11					
Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte					
	2004	2005	2006	2007	2008
En millones de \$					
Gastos Corrientes	618,8	952,8	952,1	1818,5	3222,3
Gastos de Capital	460,8	793,6	983,9	969,2	774,7
Participación (%)					
Gastos Corrientes	57,3	54,6	49,2	65,2	80,6
Gastos de Capital	42,7	45,4	50,8	34,8	19,4
Participación sobre total Fondos Fiduciarios (%)					
Gastos Corrientes	37,6	47,1	46,8	56,8	66,2
Gastos de Capital	43,7	47,1	45,9	35,3	38,4

Fuente: Elaboración propia en base a Planillas Anexas del Proyecto de Presupuesto 2008.

El SIT es también ilustrativo de la forma en que operan los fondos fiduciarios. Su objetivo original se ha ido alterando con el tiempo: se constituyó para contribuir al desarrollo del sistema de infraestructura de transporte con una clara prioridad sobre las obras de infraestructura hasta transformarse en un instrumento de subsidio a los gastos corrientes de empresas de transporte automotor (pasajeros y cargas), ferroviario y concesionarios viales. Es importante destacar que no existen mecanismos de control de la contraprestación exigida por los subsidios, ni de la calidad de los servicios prestados (subsidiados), como es el caso del transporte público.



Por su parte, el otro fondo fiduciario más relevante en términos de recursos, el **Fondo para el Desarrollo Provincial (FDP)**, concentra la casi totalidad de las fuentes y aplicaciones financieras, que llegan a los \$14315.9 millones y \$14507.8 millones respectivamente. Estas operaciones debajo de la línea guardan directa relación con la gestión de las deudas provinciales, rescate de las cuasimonedas, etc., que son coordinadas por el Tesoro Nacional. En este caso las transferencias se enmarcan dentro del **Programa de Asistencia Financiera** para el año 2008. Es decir que este programa se perfecciona mediante el uso de un fondo fiduciario y a partir de operaciones debajo de la línea.

Esta situación es doblemente inconsistente. En primer lugar este programa de asistencia financiera debería estar dentro del presupuesto de la Administración Nacional, para poder ser analizado y discutido en el parlamento como cualquier programa. En segundo lugar, por ser un objetivo de política del Estado Nacional facilitar la asunción de los pasivos provinciales, la misma debería ir sobre la línea del resultado como establece el actual régimen presupuestario.

Es decir, el proceso por el cual la Nación ha facilitado a las provincias los recursos para atender la amortización de la deuda que éstas mantenían con bancos y organismos internacionales, rescate de las cuasimonedas, etc., se instrumentó a través de los llamados Programa de Financiamiento Ordenado (PFO)<sup>26</sup>, primero y del Plan de Asistencia Financiera a las Provincias (PAF), después. Ambas políticas de financiamiento se perfeccionaron mediante el FDP<sup>27</sup>. Esta característica no es un detalle menor, dadas las citadas anomalías con la que operan los fondos fiduciarios<sup>28</sup>.

Los montos involucrados en el PAF han ido aumentando: \$2.610 millones en 2005<sup>29</sup>, \$4.083 millones en 2006<sup>30</sup> y \$ 5.151 millones en 2007. El PAF, según lo presupuestado para el año 2008, asciende a \$ 6.607 millones.

En síntesis, y para finalizar, el Proyecto de Presupuesto 2008 fortalece el abuso en el uso de los fondos para-presupuestarios característicos de la actual gestión de gobierno. Asimismo, consolida la práctica de canalizar por vías financieras, operaciones que deberían ser corrientes, mediante las inversiones financieras que se corresponden a los gastos de capital. Y se realizan manejos inter-jurisdiccionales por fuera de las normas básicas que rigen la relación entre la Nación y las Provincias.

---

<sup>26</sup> El PFO se creó inicialmente (Dto. 2263 del 8/11/2002). En los ejercicios 2003 y 2004, los montos asignados al PFO fueron variando a 3.052 y 2.415 millones sin que se modificara el enfoque general de la operatoria.

<sup>27</sup> Para más detalles sobre el mismo es posible consultar en Auditoría General de la Nación (AGN, 23/2005).

<sup>28</sup> El PAF, una instancia superadora de los PFO, nació en el marco de la Ley 25.917 (Art. 26) que supone una serie de principios de responsabilidad fiscal. Allí se estableció que las jurisdicciones adheridas debían ejecutar los presupuestos preservando el equilibrio financiero, que el crecimiento del gasto primario y del gasto corriente no debía superar el aumento nominal del PBI, pero que si el índice de endeudamiento (cociente entre servicios de deuda y recursos corrientes netos de transferencias a municipios) era menor al 15%, los gastos de capital podrían aumentar por encima del PBI nominal. A diferencia de los primeros Programas instrumentados en el período 2002-2004, los PAF atienden exclusivamente, y en forma parcial, los vencimientos de capital de la deuda.

<sup>29</sup> De los cuales la mitad fueron para la Provincia de Buenos Aires (en el mismo período, las provincias amortizaron deuda por \$4.400 millones por lo que el ratio PAF/Amortización fue de 60% para el conjunto de las provincias, y 75% en el caso de la provincia de Buenos Aires)

<sup>30</sup> Frente a amortizaciones por \$6.258 millones.



## VI. En conclusión

La presentación del proyecto de presupuesto 2008 nos somete una vez más a un ejercicio de análisis ficcional, ya que el mismo está construido a partir de previsiones y premisas poco consistentes y se propone metas difícilmente sostenibles. Esta situación no es novedosa, sino que repite lo que ha sido una posición voluntaria y sistemática de la actual gestión de gobierno: su desprecio al rol del poder legislativo en la construcción de las políticas públicas.

El primer rasgo que define las bases poco sólidas para el análisis es la propia subestimación de las variables macroeconómicas previstas para el próximo año, particularmente en lo que respecta a la pauta de crecimiento económico. En línea con esto, también aparece subestimada la meta de ingresos fiscales para el próximo año. Como se señaló, esta estrategia permite al PEN contar con recursos excedentarios durante el transcurso del ejercicio, sobre cuya aplicación decide de manera unilateral.

Por el lado del presupuesto de gastos, los incrementos previstos son moderados y presentan incrementos nominales de carácter inercial. En materia previsional, que constituye el mayor componente del gasto, simplemente se contempla incluir los incrementos de haberes ya concedidos en el corriente año, y no se prevén explícitamente nuevas mejoras reales. Asimismo, no se prevé atender la exigencia de establecer mecanismos específicos de movilidad de las prestaciones.

En cuanto a la inversión pública, el seguimiento y evaluación del destino final de los recursos resulta sumamente incierto, debido a cambios permanentes en las partidas, a la débil información disponible y al reiterado incumplimiento de los procedimientos técnicos requeridos.

El proyecto de presupuesto 2008 da cuenta también de la consolidación de la tendencia declinante del resultado financiero superavitario, así como del cambio en su composición, en la que sobresale la participación de los fondos provenientes de las instituciones de la seguridad social. Esta situación suma gravedad, cuando se advierte que, simultáneamente, la deuda pública aumenta.

Finalmente, el proyecto de presupuesto 2008 vuelve a demostrar la preferencia de la actual gestión por el abuso de los llamados fondos extra-presupuestarios. Por caso, y en un contexto de opacidad informativa y discrecionalidad en su manejo, los recursos operados a través de los fondos fiduciarios continúan experimentando un crecimiento sostenido y consolidando la tergiversación que se hace mediante su uso de las razones que justificaron su creación.

En definitiva, el análisis del presupuesto nacional resulta un ejercicio que nos permite afirmar que el próximo año es dable esperar la continuidad de una gestión que abusa de la discrecionalidad y la intransparencia en el manejo de los recursos públicos, y desconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la definición de las políticas públicas a través de sus representantes.